

**DAMPAK DIHAPUSKANNYA IJIN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH
PERTANIAN TERHADAP POLA PENGUASAAN TANAH PERTANIAN
DI KABUPATEN DEMAK PROPINSI JAWA TENGAH**

Tesis

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan**



Oleh :

**AGUNG NUGROHO, SH.
B4B 001 092**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

**DAMPAK DIHAPUSKANNYA IJIN PEMINDAHAN HAK ATAS TANAH
PERTANIAN TERHADAP POLA PENGUASAAN TANAH PERTANIAN
DI KABUPATEN DEMAK PROPINSI JAWA TENGAH**

TESIS S2

Telah Di Pertahankan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 29 Maret 2004
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

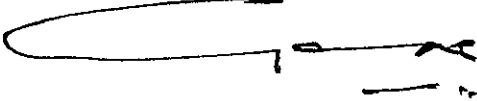
Oleh :
AGUNG NUGROHO, SH
B4B 001 092

Telah disetujui
Oleh

Pembimbing Utama


Hj. ENDANG SRI SANTL, SH.MH.
NIP. 130 929 452

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan


Prof. I.G.N. SUGANGGA, SH.
NIP. 130 359 063

MOTTO

➤ Q.S. AN NISAA' : 59

"Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya) dan Ulil Amri di antara kamu, kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Kitab Allah (Al Qur'an) dan Sunnah Rasul jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya."

➤ Q.S. AR RA'D : 11

"Sesungguhnya Allah tidak mengubah nasib suatu kaum sampai mereka mengubah apa yang terdapat dalam diri mereka sendiri."

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa Tesis ini adalah hasil pekerjaan penulis sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya telah dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka dari tulisan ini.

Semarang, 29 Maret 2004

Penulis



AGUNG NUGROHO, SH.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini sebagai suatu syarat untuk mendapat derajat Sarjana S2 pada program studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.

Selama proses penulisan tesis ini sejak penyusunan rancangan penelitian, studi kepustakaan, pengumpulan data di lapangan serta pengolahan hasil penelitian sampai terselesaikannya tesis ini penulis telah banyak mendapat bantuan baik sumbangan pemikiran maupun tenaga yang tidak ternilai. Untuk itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis dengan segala kerendahan hati dan penuh keikhlasan menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. **Prof. Ir. H. Eko Budiharjo, Msc.** sebagai Rektor Universitas Diponegoro.
2. **Prof. DR. dr. Suhardjo Hadisaputro**, sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
3. **Prof. I.G.N. Sugangga, SH**, selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
4. **Bapak R. Soeharto, SH. M.Hum**, selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
5. **Ibu Hirani Martono, S.H., M.H.** selaku dosen wali yang dengan penuh perhatian memberi arahan dan masukan selama penulis menempuh pendidikan.

6. **Ibu Hj. Endang Sri Santi, S.H., M.H.** selaku dosen pembimbing yang dengan penuh perhatian bersedia meluangkan waktu untuk membimbing penulisan karya ilmiah ini.
7. **Bapak H. Achmad Chulaemi, S.H., Bapak Sukirno S.H., Msi dan Ibu Sri Sudaryatmi, S.H., M.Hum.** sebagai tim penguji tesis yang dengan penuh kesabaran bersedia untuk meluangkan waktu dalam memberikan masukan untuk perbaikan karya ilmiah ini.
8. **Seluruh Staf Pengajar dan Staf Karyawan Tata Usaha** pada Program Studi Magister Kenotariatan yang telah memberikan ilmu dan melayani penulis selama menempuh pendidikan.
9. **Bapak Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Demak** beserta segenap stafnya yang telah banyak membantu penulis selama penelitian di lapangan.
10. **Ibu Ir. Sri Sesanti Amiyatsih, M.S.** selaku Kepala Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional beserta segenap stafnya yang telah banyak memberikan arahan, bimbingan serta bahan-bahan ilmiah yang penulis perlukan.
11. **Bapak Camat Sayung, Bapak Camat Karanganyar** beserta segenap stafnya yang telah banyak membantu memberikan data kepada penulis.
12. **Bapak H. Budi Purwoko dan Ibu Hj. Sri Sesanti Amiyatsih** yang sangat kucintai serta adik-adikku tersayang yang telah memberikan dorongan moril,

do'a, maupun biaya yang tidak ternilai harganya selama penulis menjalani pendidikan.

13. **"Adinda" Dian Ekaningsih S.H., M.Kn.** atas perhatian dan dukungannya serta sebagai teman diskusi dalam penulisan karya ilmiah ini.
14. **Teman-temanku : Bapak Rajab, S.H., M.Kn, Bapak Gunawan, S.H., M.Kn. Fikri Said, S.H., M.Kn., Okta Christianto, S.H.,M.Kn., Bapak Sumidi, S.H., M.Kn., Handy Sobandy, S.H., M.Kn., Shanti Evi Dimeti, S.H., Serta Siti Nuryati, SH., M.Si, M.Kn.**
15. **Sahabatku : Lathifah Hanim, S.H., M.Hum.** (terima kasih atas kerja sama dan masukannya, semoga setelah jadi notaris tetap kompak).
16. **Teman-teman Notariat Angkatan 2001 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.**

Karya ilmiah ini merupakan hasil kerja maksimal dari penulis, namun penulis sangat menyadari akan keterbatasan kemampuan dan ilmu yang penulis miliki, maka kritik dan saran yang membangun penulis harapkan untuk meningkatkan mutu karya ilmiah ini.

Semarang, 29 Maret 2004

Ttd

Penulis

ABSTRAKSI

Dampak Dihapuskannya Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah Pertanian Terhadap Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Kabupaten Demak Propinsi Jawa Tengah

Oleh :
Agung Nugroho, SH.

Di dalam Undang-undang Pokok Agraria terutama pasal 17 diatur tentang pemanfaatan, pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Pengaturan ini dipertegas dalam Undang-undang nomor 56/Prp/1960 tentang penetapan luas tanah pertanian atau biasa dikenal sebagai Undang-undang Landreform maupun dalam Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi.

Menurut ketentuan Pasal 28 ayat (1) d Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah disebutkan bahwa :

"di dalam jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan lain yang dimaksud untuk memindahkan hak milik dilarang, apabila tidak diperoleh ijin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya."

Yang dimaksud pemindahan hak milik menurut ketentuan Pasal 28 ayat (1) d ini adalah termasuk juga pemindahan hak milik atas tanah pertanian, namun dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 ketentuan diatas tidak ada atau telah dihapuskan, sehingga disinyalir banyak terjadi pelanggaran terhadap Undang-undang nomor 56/Prp/1960 tentang penetapan luas tanah pertanian dan Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi, yang berpengaruh terhadap pola penguasaan tanah pertanian.

Penelitian ini menggunakan metode *yuridis sosiologis*. Dalam pengumpulan data dan bahan hukum, baik primer maupun sekunder, kasus yang dikumpulkan melalui pengamatan, wawancara dan studi dokumen hukum sedangkan teknik analisis dilakukan secara kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilikan tanah pertanian di wilayah Kabupaten Demak rata-rata 0,5 hektar setiap petani sekeluarga. Semakin menyempitnya luas tanah pertanian yang dimiliki oleh petani ini terjadi sebagai akibat dihapuskannya ijin pemindahan hak milik atas tanah dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997, sehingga prosedur pemindahan hak atas tanah lebih mudah dan masyarakat cenderung untuk melakukan pelanggaran.

ABSTRACT

The Effect of the erasing of the license of the removal right of farming land
for the pattern of the authority of the farming land in Demak Regency
Central Java Province

By :
Agung Nugroho, SH.

In agrarian basic regulation, especially chapter 17 is about the exploitation, the ownership and the authority of farming land. This arrangement is clarified in regulation no.56/Prp/1960 about the decision of the land area either known as landreform regulation or in the government regulation no.224 in 1961 about the realization of the division of the land and the giving of the compensation.

According to regulation chapter 28 paragraph (1) d, the government regulation no.10 in 1961 about the registration of the land is mentioned that :
"in the trade, the exchange, the bequest, the giving of the will, the custom distribution, and other activities to remove the proprietary rights are not allowed, unless the agrarian minister or the functionary does not allow".

The intention of the removal of the proprietary rights, according to regulation chapter 28 paragraf (1) d is also the removal of the proprietary rights of farming land, but in the government regulation no.224 in 1997 the regulation above is nothing or has been erased, so it is called attention to have a lot of offences on regulation no.56/Prp/1960 about the decision of the land area and the government regulation no.224 in 1961 about the realization of the division of the land and the giving of the compensation, that effect the pattern of the authority of the farming land.

This research uses the *sosiological juridical method*. In collecting data and law matter, either primer or seconder, the case collected is by observing, interviewing and studying law document, while the analytical technique is done qualitatively.

The result of the research shows that the ownership of the farming land in Demak Regency is on the average of 0,5 hectares for every farmer of the family. The harvower farming land which is owned by the farmer is because of the erasing of the license of the government regulation no.224 in 1997, so the procedure of the removal right of the land is easier and the society tends to do the offence.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAKSI	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
 BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	5
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Manfaat Penelitian	7
1.5. Sistematika Penulisan Tesis	8
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Tinjauan Umum Tentang Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah	
2.1.1. Pengertian Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah	9
2.1.2. Dasar Hukum Ijin Pemindahan Hak	10
2.1.3. Tujuan dan Fungsi Ijin Pemindahan Hak	21
2.1.4. Wewenang Pemberian Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah	25
2.1.5. Pengertian Tanah Pertanian	26
2.1.6. Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian	26
2.1.7. Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melanggar Ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 56/Prp/1960	27

2.2. Peralihan (Jual-Beli) Hak Milik Atas Tanah	
2.2.1. Pengertian Jual Beli Sebelum UUPA	29
2.2.1.1. Menurut Hukum Adat	29
2.2.1.2. Menurut Hukum Barat	29
2.2.2. Pengertian Jual Beli Tanah Setelah UUPA	30
2.2.3. Jual Beli Tanah Pertanian Menurut Hukum Jual Beli	32
2.3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	34

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan	36
3.2. Spesifikasi Penelitian	37
3.3. Lokasi Penelitian	37
3.4. Populasi dan Sampel	37
3.5. Jenis dan Sumber Data	38
3.6. Teknik Pengumpulan Data dan Instrumen Penelitian	39
3.7. Pengolahan dan Analisis Data	40
3.7.1. Pengolahan Data	40
3.7.2. Analisis Data	40

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian	42
4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Demak	42
4.1.1.1. Letak Geografis.....	42
4.1.1.2. Pembagian Daerah Administratif	43
4.1.1.3. Jumlah Penduduk	44
4.1.1.4. Tingkat Pendidikan	47
4.1.1.5. Tanah	49
4.2. Pembahasan	54
4.2.1. Dampak Dihapuskannya Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah Pertanian Terhadap Pola Penguasaan Tanah Pertanian di	

Kabupaten Demak	54
4.2.2. Tindakan Konkrit Pemerintah Dalam Melaksanakan Ketentuan Larangan Fragmentasi Tanah Pertanian dan Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee.....	63
4.2.2.1. Tindakan Terhadap Larangan Fragmentasi Tanah Pertanian	63
4.2.2.2. Tindakan Terhadap Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee.....	73

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan	83
5.2. Saran	84

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1. Rata-rata Jumlah Penduduk Per Desa/Kelurahan dan Per Rumah Tangga di Kabupaten Demak	44
Tabel 4.2. Kepadatan Penduduk Per Kecamatan di Kabupaten Demak ...	46
Tabel 4.3. Tingkat Pendidikan yang ditamatkan di Kabupaten Demak ...	47
Tabel 4.4. Luas Tanah Sawah dan Tanah Kering Per Kecamatan Di Kabupaten Demak	49
Tabel 4.5. Luas Tanah Sawah Menurut Jenis Pengairan Per Kecamatan Tahun 2002 (ha)	50
Tabel 4.6. Perubahan Penggunaan Tanah di Kecamatan Sayung Kabupaten Demak tahun 2002	51
Tabel 4.7. Perubahan Penggunaan Tanah di Kecamatan Karanganyar Kabupaten Demak tahun 2002	53

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Bagi bangsa Indonesia tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang mempunyai fungsi amat penting dalam usaha membangun masyarakat adil dan makmur sesuai dengan cita-cita pembangunan nasional. Oleh karena itu bangsa Indonesia harus mampu memanfaatkan dan menggunakan sumber daya tanah tersebut secara bijaksana, sehingga diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Tanggung jawab ini pada hakekatnya merupakan tanggung jawab seluruh bangsa Indonesia.

Tanah sebagai ruang di mana segala kegiatan manusia dilaksanakan di atasnya termasuk pembangunan, keberadaannya menempati kedudukan yang amat penting. Oleh karena itu masalah pertanahan sangatlah erat kaitannya dengan keberhasilan pembangunan tersebut. Banyak pembangunan yang terbengkalai karena tidak tersedianya tanah yang memadai, baik karena letak strategisnya maupun dari harganya bila dibandingkan dengan dana yang tersedia. Salah satu contoh terhambatnya pembangunan karena masalah tanah adalah terlambatnya industrialisasi yang direncanakan di pulau Madura seperti yang diberitakan harian Kompas sebagai berikut :

kami melaksanakan pembangunan berdasarkan keputusan Presiden dan dananya dipersiapkan dari Lembaga Internasional Jepang (OECE), semuanya sudah rampung dan dalam persiapan yang baik di tingkat pusat maupun daerah. Tapi kalau rakyat setempat menghendaki lain, kita sama sekali tidak bisa memaksa.

Melihat kenyataan seperti di atas, dan agar pembangunan yang direncanakan dapat berjalan lancar maka masalah-masalah yang berkaitan dengan pertanahan harus diperhitungkan dari berbagai aspek.

Tujuan nasional yang hendak dicapai di bidang pertanahan salah satunya adalah melaksanakan program "*Landreform*". Landreform menurut Undang-undang Pokok Agraria meliputi pengertian yang luas atau dapat disebut Agrarian Reform, mencakup tiga masalah pokok yaitu : ¹

- a. Perombakan dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah.
- b. Perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan atas tanah atau disebut *landuse planning*.
- c. Penghapusan hukum agraria kolonial dan pembangunan hukum agraria nasional.

Untuk lebih mengetahui tujuan *landreform* yang sesungguhnya, yaitu bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup petani penggarap tanah sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Program landreform sesuai dengan tujuan di atas dan mengingat situasi serta kondisi agraria di Indonesia, maka program landreform meliputi :

1. Larangan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas maksimum.
2. Larangan pemilikan tanah secara "*absentee*".

¹ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remadja Karya, Bandung, 1988, hal.27

3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara lainnya.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Dari keenam program tersebut yang sulit dan akan menjadi masalah sosial, hukum, ekonomi, maupun masalah lainnya di masa sekarang maupun masa yang akan datang adalah pada program yang pertama, kedua dan terutama keenam yaitu penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Penjualan tanah pertanian sebagian yang dilakukan oleh pemiliknya adalah dilarang, apabila penjualan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No.56/Prp/1960. Larangan tersebut bertujuan untuk mencegah pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang luasnya kurang dari 2 hektar dengan cara mengadakan pengendalian terhadap pemindahan hak milik atas tanah pertanian.²

² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal.141

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa pemindahan hak atas tanah pertanian yang luasnya di bawah batas minimum 2 hektar kecuali karena pembagian warisan adalah dilarang. Namun pada hakekatnya masih banyak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, hal ini sering dilakukan oleh petani di wilayah Kabupaten Demak.

Pemilikan tanah pertanian di Kabupaten Demak rata-rata 0,5 hektar setiap keluarga petani. Terjadinya pemindahan hak atas tanah pertanian yang luasnya relatif sempit itu dilakukan dengan cara jual beli, maka dengan demikian tanah yang sudah ada tersebut akan mengakibatkan timbulnya bagian-bagian yang lebih kecil lagi.

Menurut Ketentuan Pasal 28 ayat 1d Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah :

“di dalam jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk memindahkan hak milik dilarang, apabila tidak diperoleh ijin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya.”

Di dalam Pasal 28 ayat (2) PP 10 tahun 1961 disebutkan bahwa :

“Oleh Menteri Agraria diadakan ketentuan mengenai permintaan dan pemberian ijin pemindahan hak yang dimaksud dalam ayat (1) huruf d pasal ini.”

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 ketentuan di atas tidak ada atau telah dihapuskan, sehingga disinyalir banyak terjadi pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Kebanyakan penjualan tanah pertanian sebagian dan absentee dilakukan terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat dan tanah yang dijual tidak untuk didaftarkan sertifikatnya, tetapi hanya minta dicatatkan di buku desa bahkan kadang-

kadang tidak dicatatkan pada buku desa. Jual beli tanah pertanian di masyarakat yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1) banyak yang dilakukan secara tidak sah menurut ketentuan hukum tanah (jual beli di bawah tangan/ilegal), cukup dengan menggunakan segel, kuitansi atau perjanjian jual beli.

Sedangkan penjualan tanah pertanian yang sudah bersertipikat, dilakukan dengan menggunakan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Apabila jual belinya tersebut melanggar Pasal 9 ayat (1) oleh Kantor Pertanahan diharuskan menggunakan ijin khusus terlebih dahulu.

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas kiranya sudah cukup jelas untuk memberikan gambaran problema penerapan Undang-Undang No.56/Prp/1960 di masyarakat kita dan selanjutnya implementasi ketentuan tersebut perlu untuk dilakukan penelitian yang lebih mendalam, sebagai upaya untuk mencari jalan keluar penyelesaiannya. Apabila hal-hal tersebut tidak segera dicarikan solusinya, kemungkinan besar akan mengakibatkan terjadinya sengketa tanah maupun masalah sosial lainnya dan upaya untuk mencapai tertib hukum dan tertib administrasi pertanahan akan semakin jauh.

1.2. Perumusan Masalah

Meningkatnya jumlah penduduk berarti meningkat pula kebutuhan akan tanah (untuk perumahan, perusahaan dan pembangunan lainnya), sedang luas tanah relatif tidak bertambah. Sesuatu yang sangat mungkin terjadi pelanggaran pelaksanaan Undang-Undang Landreform tersebut, karena semakin banyak orang yang

memerlukan tanah, berarti akan banyak pula terjadi pemindahan/peralihan hak atas tanah (pertanian).

Akibat ketentuan tersebut, di masyarakat banyak terjadi peralihan hak atas tanah pertanian, namun datanya banyak yang direkayasa bahkan dipalsukan, hal tersebut untuk mempermudah mendapatkan ijin pemindahan hak atas tanahnya. Kantor Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam menegakkan ketentuan Undang-Undang No.56/Prp/1960 tersebut, telah berani mengeluarkan ijin pemindahan hak atas tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) (ijin khusus).

Dari beberapa uraian diatas, maka rumusan masalahnya dapat dipaparkan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah dampak dihapuskannya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian terhadap pola penguasaan tanah pertanian di Kabupaten Demak Propinsi Jawa Tengah ?
2. Bagaimana tindakan konkrit pemerintah dalam melaksanakan ketentuan tentang larangan fragmentasi tanah pertanian dan larangan pemilikan tanah secara absentee ?

1.3. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan pasti, hal ini merupakan pedoman dalam mengadakan penelitian juga menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut.

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Menggali, mengungkapkan dan mengkaji bagaimana dampak dihapuskannya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian terhadap pola penguasaan tanah pertanian khususnya di Kabupaten Demak Propinsi Jawa Tengah.
2. Bagaimana tindakan konkrit pemerintah dalam melaksanakan ketentuan larangan fragmentasi tanah pertanian dan larangan pemilikan tanah secara absentee.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi kepentingan akademis maupun bagi kepentingan praktisi, dalam hal ini pemerintah selaku penentu kebijakan dan pelaksana aturan hukum.

1. Kegunaan secara teoritis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam tentang permasalahan dampak dihapuskannya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian terhadap pola penguasaan tanah pertanian.
2. Kegunaan secara praktis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah-langkah kebijakan selanjutnya guna mengatasi permasalahan dampak dihapuskannya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian terhadap pola penguasaan tanah pertanian.

1.5. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian yang diperoleh setelah dilakukan analisis kemudian disusun dalam bentuk laporan akhir dengan sistematika penulisannya sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan yang berisi uraian tentang : Latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan pustaka yang berisi uraian tentang ijin pemindahan hak atas tanah pertanian, tujuan dan fungsi pemberian ijin pemindahan hak atas tanah, dasar hukum ijin pemindahan hak atas tanah pertanian, pemindahan hak atas tanah pertanian yang melanggar ketentuan Undang-undang Nomor 56 Prp 1960 sekaligus faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan.

Bab III Metode penelitian, diuraikan tentang metode pendekatannya, spesifikasi penelitiannya, lokasi penelitiannya, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengolahan dan analisa data.

Bab IV Hasil dan pembahasan, yang menguraikan tentang gambaran umum Kabupaten Demak. Kemudian dibahas tentang alasan adanya kecenderungan masyarakat di Kabupaten Demak dan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum khususnya tentang dampak dihapuskannya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian pada pola penguasaan tanah pertanian.

Bab V Bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dan disertakan pula saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Umum tentang Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah

2.1.1. Pengertian Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah

Untuk memberi penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan ijin pemindahan hak, terlebih dahulu akan dijelaskan apa yang dimaksud dengan pemindahan itu sendiri. "*Pemindahan hak* adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan."³

Peralihan hak atas tanah pada pokoknya dapat terjadi menurut dua cara yaitu :

- a. karena pengalihan hak oleh pemegang haknya atau dialihkan, ini mengandung pengertian bahwa berpindahnya suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak tersebut memperoleh haknya berupa : jual-beli, hibah, tukar-menukar, lelang, pemisahan dan pembagian harta warisan dan perbuatan-perbuatan lain yang bermaksud memindahkan hak.
- b. Dengan sendirinya menurut hukum atau beralihnya karena sebagai akibat dari suatu peristiwa seperti meninggalnya si pemilik, maka ahli warisnya memperoleh hak atas tanah tersebut.

Dari dua pengertian tersebut di atas, maka nampak jelas perbedaan antara keduanya yaitu satu pemindahan hak atas tanah karena perbuatan hukum, sedang yang lain karena peristiwa hukum.

³ *Ibid*, hal. 1

Ijin pemindahan hak adalah ijin yang dikeluarkan oleh Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya dalam rangka pemindahan hak milik atas tanah karena jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian berdasarkan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik atas tanah (Pasal 28 ayat 1d Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah).

Bertitik tolak dari pengertian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian berdasarkan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan memindahkan hak milik atas tanah harus mendapat ijin dari Menteri Agraria atau Pejabat yang ditunjuknya.

2.1.2. Dasar Hukum Ijin Pemindahan Hak

a. Peraturan-peraturan dasar

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan rakyat. Penetapan GBHN bagi MPR-RI merupakan tugas konstitusional, yang harus memberikan kejelasan arah bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia yang dewasa ini sedang membangun, agar dengan demikian dapat mewujudkan keadaan yang diinginkan dalam

waktu lima tahun mendatang dalam rangka kelanjutan yang berjangka panjang.

Dalam bab IV GBHN tentang pelita VI ditegaskan mengenai kebijaksanaan pembangunan ekonomi sektor pertanian, bahwa : penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah harus dapat menjamin kelangsungan usaha pertanian. Pemilikan tanah pertanian oleh perorangan secara berlebihan, pemilikan tanah pertanian yang sangat kecil, dan penguasaan tanah secara absente dan diterlantarkan perlu dicegah agar terjaga fungsi tanah sebagai faktor produksi dan sumber kehidupan yang layak bagi petani.

Dengan demikian dalam pelita VI yang mencakup kurun waktu tahun 1994-1999 pemilikan tanah pertanian mendapat perhatian yang cukup besar. Dalam pada itu pengalihan hak atas tanah pertanian tidak boleh menimbulkan berlangsungnya pemilikan tanah pertanian yang sangat kecil. Sebagai ketetapan MPR, GBHN tersebut mengikat seluruh rakyat dan segenap pejabat penyelenggara kekuasaan negara untuk berbuat sesuai dengan maksud dan tujuan GBHN tersebut.

2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Usaha untuk dapat menjamin kelangsungan usaha pertanian seperti yang telah dimuat dalam GBHN 1993 diatas sebenarnya telah dicanangkan sejak tahun 1960, yaitu dengan diundangkannya UUPA yang memuat program perombakan mengenai pemilikan dan

penguasaan tanah khususnya terhadap tanah pertanian. Dengan maksud agar pemilikan tanah pertanian menjadi faktor produksi dan sumber kehidupan yang layak bagi petani dan keluarganya, maka didalam UUPA dimuat ketentuan-ketentuan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 dan Pasal 17.

Pasal 7 merupakan ketentuan yang bersifat merombak struktur pemilikan tanah, karena sejak saat itu pemilikan tanah pertanian yang dipandang melampaui batas dilarang. Sebelum ada ketentuan tersebut pemilikan tanah pertanian oleh perseorangan tidak dibatasi luasnya, sehingga terdapat perseorangan tertentu yang memiliki tanah pertanian yang sangat luas yang sering disebut tuan tanah. Di lain pihak terdapat pula petani-petani yang tidak memiliki tanah (landless) yang mencari nafkah sebagai buruh tani. Dengan demikian Pasal 7 ini mencegah seseorang yang secara ekonomis kuat memiliki tanah pertanian secara berlebihan, misalnya dengan membeli tanah-tanah pertanian dari petani yang sedang membutuhkan uang, yang pada akhirnya akan mengurangi atau bahkan menghilangkan fungsi tanah pertanian sebagai sumber kehidupan bagi banyak petani.

Untuk mengetahui pemilikan tanah khususnya tanah pertanian oleh seseorang itu telah atau belum melampaui batas, maka perlu diadakan batas-batas luas tanah yang boleh dimiliki oleh seseorang. Oleh karena itu Pasal 17 memerintahkan agar dalam waktu yang singkat (setelah UUPA diundangkan) segera diatur luas maksimum dan/atau

minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum.

Bila tanah yang dimiliki seseorang telah melampaui batas maksimum maka kelebihanannya harus dilepaskan haknya, kemudian oleh negara akan dibagikan kepada petani yang memerlukan. Dengan demikian akan dicapai pemerataan dalam pemilikan tanah pertanian.

Di samping batas maksimum, juga dipandang perlu ditentukan batas minimum pemilikan. Menurut penjelasan UUPA, ditetapkan batas minimum tidaklah berarti orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari itu dipaksa untuk melepaskan haknya. Penetapan batas minimum ini pertama-tama dimaksudkan untuk mencegah pemecah-belahan tanah lebih lanjut. Batas minimum pemilikan tanah ini juga mengingat hasil atau produksi tanah tersebut harus dapat menjamin kehidupan yang layak bagi petani dan keluarganya. Oleh karena itu untuk tanah-tanah yang sudah sempit, agar dipertahankan supaya tidak terpecah-pecah lagi menjadi bagian-bagian yang lebih kecil, dan tidak efisien lagi.

3) Undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-undang ini merupakan pelaksanaan dari Pasal 7 dan 17 Undang-undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 17 ayat (2) ditegaskan bahwa batas maksimum dan/atau minimum akan ditetapkan dengan peraturan perundangan. Atas dasar ketentuan UUPA tersebut maka

dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, namun berdasarkan Undang-undang Nomor 1 tahun 1961, Perpu tersebut disahkan menjadi Undang-undang.

Dalam Pasal 8 ditetapkan batas minimum luas pemilikan tanah pertanian, yaitu sebesar 2 hektar. Dalam penjelasan Undang-undang tersebut dikatakan bahwa hal tersebut bertujuan supaya tiap keluarga petani mempunyai tanah pertanian yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf penghidupan yang layak. Undang-undang ini menjanjikan suatu jaminan bahwa tiap petani akan mendapat minimum 2 hektar tanah pertanian.⁴

Telah dijelaskan, bahwa batas minimum 2 hektar ini merupakan tujuan jangka panjang, yang dilakukan pada saat ini adalah mencegah dilakukannya pemecahan-pemecahan tanah pertanian seperti yang diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-undang No.56/Prp/1960. Pelaksanaan ketentuan ini akan banyak menghadapi kesulitan, khususnya di daerah padat di Jawa dan Bali. Kesulitan menghentikan pemecahan tanah pertanian tersebut timbul selain karena jumlah penduduk yang semakin bertambah sementara luas tanah pertanian relatif tetap juga karena pemecahan tanah tersebut sudah berlangsung lama, sehingga mengakibatkan penyempitan pemilikan tanah pertanian.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1993 telah mengamanatkan agar dicegah pemilikan tanah pertanian yang sangat kecil untuk menjaga fungsi tanah sebagai faktor produksi dan sumber kehidupan yang layak

⁴ Sediono M.P. Tjondronegoro, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Gramedia, Jakarta, 1984, hal.198

bagi petani. Walaupun tanah milik seluas 1 hektar dianggap perlu untuk mencapai tingkat kehidupan yang layak, diperkirakan bahwa hampir 80% dari usaha tani di Jawa berada di bawah standar itu : 51% di bawah 0,5 ha dan 28% antara 0,5 dan 1 ha. Angka-angka hak milik atas tanah pertanian menampakkan keadaan yang lebih buruk lagi, yang mana 78% mempunyai kurang dari 0,5 ha tanah pertanian dari 90% memiliki kurang dari 1 ha.⁵

Oleh karena itu pengaturan larangan pemecahan dalam pemilikan tanah masih dibutuhkan keberadaannya untuk dapat mencegah keadaan yang lebih buruk lagi.

b. Peraturan-peraturan Pelaksanaan

1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Pemecahan tanah pada dasarnya merupakan suatu peristiwa pemindahan hak atas tanah karena di dalamnya terjadi penyerahan hak atas tanah. Dalam hal ini hak atas tanah yang diserahkan kepada penerima hak tidak atas seluruh bidang tanah yang dijadikan obyek perjanjian tetapi hanya atas sebagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian setelah terjadi penyerahan hak, terhadap tanah yang bersangkutan terbagi menjadi beberapa bagian yang lebih kecil (sempit) yang masing-masing dikuasai oleh pemegang haknya dan merupakan kesatuan tanah yang berdiri sendiri.

Oleh karena itu dalam pemecahan tanah tersebut menyangkut pemindahan/peralihan hak atas tanah, maka penyelenggaraannya harus

⁵ *Ibid*, hal.172

sesuai ketentuan-ketentuan tentang pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961. Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan Pasal 19 UUPA, yang menyatakan bahwa kegiatan dalam rangka memberi kepastian hukum mengenai pemilikan/penguasaan oleh seseorang/badan hukum ini meliputi :

- a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
- b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.

Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Oleh karena itu terhadap tanah yang belum diadakan kegiatan-kegiatan tersebut, maka pemilikan/penguasaan orang terhadap tanah itu belum dijamin kepastian hukumnya. Lebih jelas dikatakan oleh Direktur Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional, bahwa orang yang secara nyata menguasai tanah belum tentu merupakan orang yang berhak atas tanah tersebut dan letak serta batas yang ditunjuk orang yang menguasai tanah itu belum tentu merupakan letak dan batas sebenarnya.⁶

Dalam pendaftaran tanah menurut PP 10 tahun 1961 itu, setelah diadakan kegiatan-kegiatan di atas kepada orang yang dinyatakan berhak atas tanah itu akan diberikan sertipikat tanah yang merupakan alat bukti pemilikan/penguasaan atas tanah yang bersangkutan. Demikian pula dalam pemecahan tanah, secara teknis pendaftaran tanah hal itu dimungkinkan dan kepada pihak yang bersangkutan juga diberikan sertipikatnya.

⁶ Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Akademi Agraria, tanpa tahun, hal.2

Pemecahan tanah dalam PP 10 tahun 1961 diatur dalam Pasal 32 sebagai pemisahan hak atas tanah, jika suatu peralihan/pemindahan hak mengakibatkan pemisahan tanah yang bersangkutan, maka buku tanahnya diganti dengan buku tanah yang lain, sehingga setiap kesatuan tanah terdaftar dalam satu buku tanah. Buku tanah itu merupakan daftar umum yang membuktikan orang yang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.⁷ Kutipan buku tanah tersebut merupakan bagian dari sertipikat yang akan diberikan kepada orang yang berhak atas tanah yang bersangkutan.

Meskipun demikian tidak setiap pemecahan tanah dapat didaftarkan. Seperti diketahui Pasal 19 Peraturan Pemerintah No.10 tahun 1961 mewajibkan untuk setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat (PPAT). Dengan kata lain, selain PPAT dilarang membuat akta tanah, tidak kecuali pihak-pihak dalam perjanjian tersebut. Demikian pula kepala desa, sesuai Pasal 44 PP 10/1961 dilarang menguatkan perjanjian tersebut yang dibuat tanpa akta oleh pejabat, baik tanah yang bersangkutan sudah bersertipikat maupun belum bersertipikat.

Selain harus dibuktikan dengan akta tersebut, dalam hal tertentu peralihan hak atas tanah juga diperlukan syarat. Sesuai Pasal 28 PP 10/1961, Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (sekarang Kepala Kantor

⁷ *Ibid*, hal.9

Pertanahan Kota/Kabupaten) menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah, jika tidak memenuhi sejumlah syarat. Di antara syarat tersebut adalah perbuatan yang dimaksudkan untuk memindahkan hak itu tidak diperoleh ijin dari Menteri Agraria atau Pejabat yang ditunjuknya. Sesuai ketentuan-ketentuan permintaan dan pemberian ijin pemindahan hak atas tanah, maka permohonan ijin akan ditolak jika melanggar ketentuan Pasal 9 Undang-undang No.56/Prp/1960 tentang larangan pemecahan tanah pertanian.

Dengan demikian, pemindahan hak atas tanah yang mengakibatkan pemisahan (pemecahan) tanah pertanian sehingga timbul pemilikan tanah pertanian kurang dari 2 hektar tidak akan didaftar peralihan haknya dan pihak-pihak yang melakukannya tidak akan diberikan sertifikat.

2) Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Di dalam Pasal 48 ayat (1) disebutkan bahwa : “Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, satu bidang tanah yang sudah didaftar dapat dipecah secara sempurna menjadi beberapa bagian, yang masing-masing merupakan satuan bidang baru dengan status hukum yang sama dengan bidang tanah semula.”

Pasal 48 ayat (4) disebutkan : “ Dalam pelaksanaan pemecahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sepanjang mengenai tanah pertanian, wajib memperhatikan ketentuan mengenai batas minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

- 3) Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Pasal 3 ayat (1) :

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut.

Pasal 3 ayat (2) :

“Kewajiban tersebut pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah jika jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanahnya secara efisien, menurut pertimbangan panitia Landreform tingkat II.

- 4) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform.

Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian yang disertai larangan untuk melakukan pemindahan hak atas tanah yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang kurang dari 2 hektar yang telah disinggung dalam uraian diatas merupakan salah satu dari beberapa program landreform yang dilaksanakan di Indonesia. Oleh karena itu, aparaturnya yang berwenang melaksanakan program tersebut hingga tercapai tujuan Undang-undang No.56/Prp/1960 juga dilakukan oleh aparaturnya penyelenggara Landreform.

Aparatur penyelenggara landreform semula diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 131 tahun 1961 juncto Keputusan Presiden Nomor 263 tahun 1964 yang berujud panitia-panitia Landreform dari tingkat pusat hingga tingkat desa. Susunan panitia landreform seperti yang tercantum dalam Keputusan Presiden di atas dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan struktur organisasi pada dewasa ini, maka Keputusan Presiden tersebut kemudian dicabut dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform.

Secara tidak langsung Keppres No.55 tahun 1980 tersebut dimaksudkan untuk menggiatkan kembali pelaksanaan landreform di Indonesia yang selama 10 tahun sebelumnya secara garis besar dinilai mempunyai citra membeku, artinya usaha-usaha untuk melakukan perombakan susunan penguasaan tanah pertanian sebagai salah satu jalan untuk mengatasi ketimpangan masyarakat pedesaan seolah-olah terhenti.⁸

5) Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 tahun 1961 jo Peraturan Dirjen Agraria Nomor 4 tahun 1968 jo Permendagri Nomor Sk 59/DDA/1970

Seperti diketahui, pemecahan tanah pertanian ini sangat berkaitan dengan adanya pemindahan hak atas tanah. Untuk menjamin pemindahan hak atas tanah itu tidak akan melanggar ketentuan larangan pemecahan tanah pertanian, maka diadakan peraturan tersebut yang mengatur tentang ijin pemindahan hak atas tanah.

⁸ Sediono M.P. Tjondronegoro, *Op Cit*, hal.311

Permohonan ijin pemindahan harus diajukan oleh penerima hak dengan mempergunakan formulir yang contohnya telah ditetapkan. Dalam formulir itu pemohon ijin diwajibkan memberi keterangan tentang dirinya, pemegang hak sebelumnya dan mengenai tanah yang bersangkutan. Dalam hal ini harus dijelaskan bahwa karena pemindahan hak ini tidak melanggar ketentuan Pasal 9 Undang-undang No.56/Prp/1960 mengenai larangan pemecahan pemilikan tanah pertanian.

Adapun yang dimaksud pemindahan hak atas tanah menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 tahun 1961 adalah : jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain.

2.1.3. Tujuan dan Fungsi Ijin Pemindahan Hak

Tujuan pemberian ijin pemindahan hak adalah untuk mengadakan pengawasan terhadap lalu lintas pertanahan baik dari segi yuridis, politis maupun ekonomis mengenai jual-beli tanah, lelang dimuka umum, tukar-menukar, hibah, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang bermaksud untuk mengalihkan hak.

Pengawasan terhadap lalu lintas pertanahan dari segi yuridis, politis maupun ekonomis dalam surat Direktorat Jendral Agraria No.BA 11/38/70 tentang salinan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.SK.59/DDA/1970

disebutkan dapat meliputi segi-segi yang bersangkutan dengan ketentuan landreform, orang-orang asing, perusahaan perkebunan, okupasi tanah oleh rakyat, mencegah/mengurangi spekulasi tanah.

Agar tujuan pemberian ijin pemindahan hak yaitu untuk mengadakan pengawasan terhadap lalu lintas pertanahan dapat tercapai maka dalam proses pemberian ijin pemindahan hak ketentuan landreform seperti tersebut di bawah ini harus diperhatikan.

a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 ditentukan bahwa orang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum yang ditentukan untuk masing-masing Kota/Kabupaten.

Di daerah-daerah yang kepadatan penduduknya tiap-tiap kilometer persegi		Digolongkan daerah	Jenis tanah	
			Sawah (ha)	Tanah kering (ha)
1.	0 sampai 50	Tidak padat	15	20
2.	51 sampai 250	Kurang padat	10	12
3.	251 sampai 400	Cukup padat	7,5	9
4.	400 ke atas	Sangat padat	5	6

Sumber : Boedi Harsono, *Sejarah* Hal.357

Letak tanah-tanah itu tidak perlu di satu tempat yang sama tetapi dapat pula di beberapa daerah, misalnya di dua atau lebih daerah tingkat II yang berdekatan.

Dengan Surat Keputusan Menteri Agraria tanggal 31 Desember tahun 1960 Nomor SK.978/Ka/1960 ditegaskan luas maksimum tanah pertanian untuk daerah tingkat II.

Adapun tanah-tanah yang tidak terkena ketentuan batas luas maksimum adalah :

- 1). Tanah pertanian yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas, misalnya Hak Pakai yang didapat dari pemerintah.
 - 2). Tanah-tanah pertanian yang dikuasai oleh badan hukum.
- b. Penetapan batas minimum pemilikan atas tanah.

Di dalam Pasal 8 Undang-undang Prp. Nomor 56 Tahun 1960, luas minimum tanah yang dimiliki setiap petani sekeluarga ditentukan 2 (dua) hektar. Di dalam hal ini tidak diadakan perbedaan antara sawah dan tanah kering. Berlainan dengan luas maksimum, maka luas minimum ini hanya mengenai tanah milik saja. Penetapan luas minimum ini bertujuan supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf hidup yang layak.

Di dalam Undang-undang ini diusahakan agar luas minimum ini tercapai. Dan untuk mencapai tujuan itu diusahakan supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah pertanian dengan hak milik paling sedikit 2 (dua) hektar, misalnya dengan jalan ekstensifikasi tanah pertanian dengan pembukaan tanah pertanian baru di luar Jawa, transmigrasi dan industrialisasi. Usaha ini merupakan usaha jangka panjang.

Berhubung dengan berbagai faktor yang belum memungkinkan dicapainya batas minimum itu sekaligus dalam waktu yang singkat, maka pelaksanaannya akan dilakukan secara berangsur-angsur, artinya akan diselenggarakan tahap demi tahap. Pada tahap pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan pemilikan tanah lebih lanjut, maka diadakan pembatasan-pembatasan di dalam pemindahan hak yang berupa tanah pertanian.

Dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 ditetapkan bahwa pemindahan hak atas tanah pertanian kecuali pembagian warisan dilarang apabila pemindahan itu mengakibatkan berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar. Larangan tersebut tidak berlaku apabila si penjual hanya memiliki tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar dan tanahnya itu dijual sekaligus atau semuanya. Usaha ini merupakan usaha jangka pendek yaitu dengan dilaksanakannya usaha untuk mencegah pemecahan lebih lanjut tanah pertanian.

c. Tanah Absente Baru

Tanah absente atau tanah guntai adalah tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah letak tanah itu. Yang dimaksud dengan "daerah" yaitu daerah kecamatan letak tanah yang bersangkutan.⁹

Tanah absente baru adalah tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah letak tanah itu yang terjadinya setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, tepatnya yaitu setelah 19 September 1961.

⁹ Christina Sri Koeswati Soetopo, *Landreform di Indonesia*, APN, Yogyakarta, 1983, hal.31

2.1.4. Wewenang Pemberian Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah

Adapun yang berwenang memberikan ijin pemindahan hak atas tanah diatur dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara. Berdasarkan peraturan tersebut maka yang berwenang memberikan ijin pemindahan hak atas tanah adalah

1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memberi keputusan mengenai :
 - a. Pemberian Hak Milik atas Tanah Pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 hektar.
 - b. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2000 m², kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha.
 - c. Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi, redistribusi tanah, konsolidasi tanah, pendaftaran tanah secara masal baik sistematis maupun sporadis.
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi keputusan mengenai :
 - a. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 hektar.
 - b. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5000 m², kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor BPN Kabupaten/Kota.
3. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan

kewenangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Propinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten.

2.1.5. Pengertian Tanah Pertanian

Dalam Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tidak diberikan penjelasan apakah yang dimaksud dengan tanah pertanian, sawah dan tanah kering. Berhubung dengan itu dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria, tanggal 5 Januari tahun 1961 Nomor Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut : “ yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan , tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

2.1.6. Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian

Dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan pemerintah, swasta maupun masyarakat sudah barang tentu akan mempergunakan tanah-tanah pertanian karena tanah darat/non pertanian luasnya sangat terbatas.

Padahal setiap peralihan hak atas tanah pertanian baik sudah/belum bersertifikat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka BPN Nomor 3 tahun 1997 Pasal 98 harus mendapat izin peralihan hak dari Kantor Pertanahan setempat terlebih dahulu. Hal itu dilakukan untuk :

- a. Mencegah terjadinya tanah absente/guntai.
- b. Mencegah terjadinya fragmentasi pemilikan tanah pertanian yang mengakibatkan timbulnya pemilikan tanah pertanian kurang dari 2 hektar.
- c. Mencegah terjadinya akumulasi pemilikan ataupun penguasaan tanah pada orang-orang tertentu.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jo Peraturan Menteri Agraria/Ka BPN Nomor 3 tahun 1997 (Pasal 60) peralihan hak atas tanah di bawah tangan/ilegal yang menggunakan tanda bukti kuitansi, segel maupun bentuk peralihan hak lainnya dapat dijadikan sebagai dasar penerbitan sertipikat. Sebenarnya peralihan hak atas tanah pertanian di bawah tangan/ilegal seharusnya tetap mohon izin peralihan hak terlebih dahulu dari Kantor Pertanahan setempat.

2.1.7. Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Yang Melanggar Ketentuan Pasal 9

Ayat (1) Undang-Undang Nomor 56/Prp/1960

Ketentuan yang melarang mengalihkan hak atas tanah pertanian yang mengakibatkan timbulnya pemilikan tanah kurang dari 2 hektar (Pasal 9 ayat(1)) tetap berlaku, namun kenyataannya di lapangan larangan tersebut banyak dilanggar khususnya terhadap jual beli tanah pertanian secara di bawah tangan.

Menurut A.P. Parlindungan, fragmentasi tanah pertanian karena pewarisan masih ditolerir, walaupun justru karena pewarisan inilah yang terbanyak terjadi fragmentasi tanah pertanian oleh karena setiap petani boleh dikatakan mempunyai anak dan ini yang merusuhkan pemerintah karena langsung saja banyak petani-petani gurem yang timbul di Indonesia.¹⁰

Pewarisan harus dibagi itu adalah jelas hak dari ahli warisnya, namun jika ditarik lebih tinggi lagi kepentingan bangsa dan negara dan swasembada pangan kita perlu mempertahankan tanah terutama sawah sebagai suatu unit ekonomi sebagai suatu sumber daya yang tidak boleh lagi dipecah-pecah, sehingga larangan fragmentasi itu lebih ditujukan kepada kepentingan bangsa dan negara. Penyelesaian yang baik adalah tanah, terutama tanah pertanian tidak boleh dipecah namun warisan harus dibagi. Negara Jepang mengambil sikap dalam perundangannya bahwa hak atas warisan jatuh kepada anak tertua sedangkan anak berikutnya akan mendapatkan sejumlah uang sebagai bagiannya yang ditetapkan oleh pemerintah dan dibantu oleh kredit bank. Sayang kita sudah membuat peraturan larangan fragmentasi tersebut tetapi tidak dilanjutkan dengan bagaimana jalan keluar yang harus ditempuh.¹¹

¹⁰ A.P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal.107.

¹¹ A.P. Parlindungan, *Menjawab Masalah Pertanian Secara Tepat dan Tuntas*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hal.43.

2.2. Peralihan (Jual Beli) Hak Milik Atas Tanah

2.2.1. Pengertian Jual Beli Sebelum UUPA

2.2.1.1. Menurut Hukum Adat

Jual beli tanah adalah merupakan suatu perbuatan hukum yang mana pihak penjual menyerahkan tanah yang dijualnya kepada pembeli untuk selama-lamanya pada waktu pembeli membayar harganya atau walaupun baru sebagian harga tanah tersebut kepada penjual.

Sejak itu hak atas tanah telah beralih dari penjual kepada pembeli. Dengan kata lain bahwa sejak saat itu pembeli telah mendapat hak milik atas tanah tersebut, jadi jual beli menurut hukum adat tidak lain adalah suatu perbuatan pemindahan hak antara penjual kepada pembeli. Maka biasa dikatakan bahwa jual beli menurut hukum adat itu bersifat tunai dan nyata.

Dalam hal jual beli yang pembayarannya belum lunas, sisa harganya itu merupakan utang piutang antara pihak pembeli dengan pihak penjual. Kalau pembeli tidak membayarnya, penjual dapat menuntut berdasarkan utang piutang dan tidak mempengaruhi jual beli yang dianggap telah selesai itu.

2.2.1.2. MENURUT HUKUM BARAT

Pengertian jual beli menurut hukum barat diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata buku ke-3 Pasal 1457, 1458 dan 1459.

Pasal 1457 Kitab Undang-undang Hukum Perdata :

“Jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.”

Pasal 1458 Kitab Undang-undang Hukum Perdata :

“Jual beli itu telah dianggap terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang ini mencapai kata sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun harganya belum dilunas.”

Pasal 1459 Kitab Undang-undang Hukum Perdata :

“Hak milik atas barang yang dijual tidaklah berpindah kepada pembeli, selama penyerahannya belum menurut Pasal 612, 613 dan 616 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.”

Pada saat para pihak telah mencapai kata sepakat maka proses jual beli tanah sudah selesai, akan tetapi hak atas tanah belumlah berpindah karena untuk tanah baru berpindah hak kepemilikannya kalau telah dilakukan suatu penyerahan secara hukum (*juridische levering*) yang harus dilakukan dengan pembuatan akta balik nama berdasarkan Ordonansi Balik Nama Stb. Nomor 27 tahun 1834. Jadi tegasnya sebelum dilangsungkan balik nama itu, maka hak atas tanah belum berpindah dari penjual kepada pembeli.

2.2.2. ~~Pengertian Jual Beli Tanah Setelah UUPA~~

Dengan lahirnya Undang-undang Pokok Agraria, dikehendaki adanya ~~penghapusan~~ dualisme dan mengadakan unifikasi dengan ~~berasaskan pada hukum adat.~~

Keberadaan hukum adat di dalam hukum tanah nasional dapat kita lihat pada Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agraria.”

Dalam penggunaannya sebagai pelengkap hukum tertulis, norma hukum adat menurut Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria juga akan mengalami pemurnian atau *saneering* dari unsur-unsurnya yang tidak asli. Dalam pembentukan hukum tanah nasional yang digunakan sebagai bahan utama adalah konsepsi dan asas-asasnya.¹²

Berdasarkan uraian di atas, maka macam-macam pengertian jual beli yang dimaksud dalam hukum adat (jual lepas, jual gadai dan jual tahunan) tetap diakui.

Di dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria disebutkan bahwa :

“Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Menurut Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 37 ayat

(1) tentang Pendaftaran Tanah disebutkan :

¹² A.P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal.180

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

2.2.3. Jual Beli Tanah Pertanian Menurut Hukum Jual Beli

Kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring pesatnya pembangunan dan penambahan penduduk. Selain meningkatnya penduduk, terjadi pula pergeseran titik berat pembangunan dari bidang agraria ke bidang industri.¹³

Meningkatnya kebutuhan tanah di segala sektor, akan memicu suatu permasalahan baru di masyarakat, karena tanah luasnya relatif tidak bertambah. Kondisi yang demikian itu pada akhirnya akan mengakibatkan terjadinya jual beli tanah (pemindahan hak), semakin meningkat.

Pemindahan hak (jual beli) atas tanah terjadi karena dari pihak penjual membutuhkan uang untuk keperluannya, sedangkan pihak pembeli ingin mendapatkan tanah untuk keperluan hidupnya pula. Dalam hukum adat, pemindahan hak atas tanah harus bersifat kontan dan terang. Kontan (tanpa syarat) berarti penjual menyerahkan barang miliknya dan langsung menerima uang dengan jumlah yang disepakati (lunas), sedangkan pembeli langsung menerima barangnya (tanah). Terang berarti perpindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang dan disaksikan

¹³ Edi Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, hal.110

oleh beberapa orang saksi.¹⁴ Pengertian terang menurut Iman Soetignjo dijelaskan sebagai berikut : “mengalihkan hak atas tanah menurut hukum adat, harus dengan dukungan (medewerking) kepala suku/ masyarakat hukum/desa agar perbuatan itu “terang” sahnya(rechtgeldigheid) ditanggung oleh kepala tersebut.”¹⁵

Dalam pemindahan hak (jual beli) atas tanah pertanian, terhadap pembeli telah dipersyaratkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 Pasal 3 ayat (1) yaitu :

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah.”

Sedangkan terhadap penjual dipersyaratkan sesuai ketentuan Pasal 9 ayat(1) Undang-undang Nomor 56 Prp 1960 yaitu :

“Pemindahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar. Larangan termaksud tidak berlaku kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar dan tanahnya itu dijual sekaligus.”

Perikatan atau perjanjian pemindahan hak (jual beli) tanah pertanian yang sering terjadi di masyarakat yaitu terhadap tanah-tanah yang belum bersertipikat. Dan perjanjian semacam itu pada akhirnya akan banyak menimbulkan permasalahan/konflik di masyarakat itu sendiri, karena jual beli tersebut banyak mengandung kelemahan terutama syarat-syarat formal hukumnya, antara lain : terhadap si penjual apakah sudah memenuhi

¹⁴ Maria W. Sumardjono, *Mustika Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982, hal.7-9

¹⁵ Iman Soetignjo, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal.61

ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan khususnya UU Nomor 56 Prp. 1960 Pasal 9 ayat (1) dan lain-lainnya, sedangkan si pembeli juga harus memenuhi ketentuan batas maksimum pemilikan tanah dan ketentuan tanah absente PP 224 tahun 1961 Pasal 3 ayat (1) dan syarat-syarat lainnya.

2.3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah-kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan.

Akan tetapi dalam beberapa kenyataan peraturan atau kebijakan hukum yang dibuat oleh pemerintah tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan yang demikian disebabkan karena hukum tidak akan dapat berjalan atau berfungsi dengan sendirinya tanpa ditunjang oleh kondisi sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat.

Persoalan yang menyangkut mengenai berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Teori-teori hukum memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu :¹⁶

¹⁶ Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, UI Press, Jakarta, 1983, hal.13

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (Logemann).
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif, artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan), atau karena kaidah tadi berlaku diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Selanjutnya dikatakan pula bahwa berfungsinya hukum melibatkan beberapa faktor, yaitu : ¹⁷

1. Faktor kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horisontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan.
2. Faktor Penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan. Dan yang paling penting, adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas di sini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan.
4. Faktor masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur efektifitas penegakan hukum.

¹⁷ Ibid, 2002, hal.5

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Untuk mempertajam penelitian ini maka metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam suatu proses penelitian, oleh karena penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.¹⁸

3.1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis sosiologis*. Pendekatan yuridis dipergunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan di bidang ijin pemindahan hak atas tanah pertanian.

Sedangkan pendekatan *sosiologis* dipergunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu seperangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai perilaku masyarakat yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai temuan lapangan yang bersifat individual akan dijadikan bahan

¹⁸ H. Hadari Nawawi, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal.9

utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini adalah *diskriptif analitis*. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih. Biasanya, penelitian diskriptif seperti ini menggunakan metode survei.¹⁹ Lebih jauh penelitian ini berusaha untuk menjelaskan postulat-postulat yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan.

3.3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Demak Propinsi Jawa Tengah.

3.4. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah orang-orang yang melakukan pemindahan hak atas tanah pertanian di Kabupaten Demak.

Metode penelitian sampel dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subjek yang didasarkan pada tujuan tertentu. Dari kabupaten tersebut diambil 2 (dua) kecamatan. Dari masing-masing kecamatan yang terpilih sebagai sampel diambil 2 (dua) desa sebagai sampel, jadi jumlah sampel desa seluruhnya ada 4 (empat) desa, dari masing-masing desa diambil 3 (tiga) orang yang melakukan pemindahan hak atas tanah pertanian. Sehingga sampel yang diambil adalah 12 (dua belas) orang yang

¹⁹ Altherhon & Klemmak dalam Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, 1999, hal.63

melakukan pemindahan hak atas tanah pertanian. Masing-masing kecamatan dan desa yang dijadikan sampel adalah sebagai berikut :

- a. Kecamatan Sayung
 1. Desa Sayung
 2. Desa Loireng
- b. Kecamatan Karanganyar
 1. Desa Karanganyar
 2. Desa Kedungwaru Lor

Selain itu, untuk melengkapi data dalam penelitian ini juga dipilih nara sumber antara lain :

1. Kepala Desa/Lurah dari masing-masing sampel.
2. PPAT Notaris dan PPAT Camat setiap kecamatan sampel.
3. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.

3.5. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu dari perilaku masyarakat. Sedangkan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.²⁰

Ronny Hanitijo Soemitro membagi jenis dan sumber data atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat.

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal.12

Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa norma dasar Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang, Yurisprudensi, Traktat dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dan bahan hukum sekunder berupa bibliografi dan indeks komulatif.²¹

Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari hasil wawancara dengan responden, yaitu masyarakat penjual hak atas tanah pertanian, sedangkan Kepala Desa/Lurah dari masing-masing sampel, Camat selaku PPAT setiap kecamatan sampel, Kepala Kantor Pertanahan juga para pejabat instansi yang terkait dengan masalah tersebut sebagai responden.

3.6. Teknik Pengumpulan Data dan Instrumen Penelitian

Pengumpulan data lapangan akan dilakukan dengan cara wawancara, baik secara terstruktur maupun tak terstruktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang sudah disediakan peneliti, sedangkan wawancara tak terstruktur yaitu wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Materi diharapkan berkembang sesuai dengan jawaban informan dan situasi yang berlangsung.

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1982, hal.53

Instrumen dalam penelitian ini terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan (quesioner), catatan lapangan dan rekaman tape recorder.²²

3.7. Pengolahan dan Analisis Data

3.7.1. Pengolahan Data

Setelah semua data dapat dikumpulkan dengan metode observasi dan interview, maka dilakukan pengolahan data dengan cara sebagai berikut :²³

- a. Semua catatan dari buku tulis pertama diedit, yaitu diperiksa dan dibaca sedemikian rupa. Hal-hal yang diragukan kebenarannya atau masih belum jelas, setelah dibandingkan antara yang satu dengan yang lain, dilakukan pertanyaan ulang kepada responden yang bersangkutan.
- b. Kemudian setelah catatan itu disempurnakan kembali, maka dipindahkan dan ditulis kembali ke dalam buku tulis yang kedua, dengan judul catatan hasil wawancara dari responden. Isi buku tulis kedua ini memuat catatan keterangan menurut nama-nama responden.
- c. Selanjutnya setelah kembali dari lapangan, penulis mulai menyusun semua catatan keterangan, dengan membanding-bandingkan antara keterangan yang satu dengan yang lain dan mengelompokkan serta mengklarifikasikan data tersebut ke dalam buku ketiga menurut bidang batas ruang lingkup masalahnya, untuk memudahkan analisis data yang akan disajikan sebagai hasil penelitian lapangan.

3.7.2. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Analisa data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis

²² S. Nasution, *Metode Penelitian naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hal.9

²³ Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995

atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.²⁴

Pengertian dianalisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.²⁵ Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hal.12

²⁵ H.B. Sutopo, *Metode Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1998, hal.37

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian

4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Demak

Untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang keadaan masyarakat Kabupaten Demak perlu diuraikan mengenai keadaan yang sebenarnya Kabupaten Demak.

4.1.1.1. Letak Geografis

Kabupaten Demak merupakan bagian dari propinsi Jawa Tengah, yang terletak pada koordinat $6^{\circ}43'26''$ - $7^{\circ}09'43''$ lintang selatan dan $110^{\circ}27'58''$ - $110^{\circ}48'47''$ bujur timur. Dilihat dari ketinggian permukaan tanah dari permukaan laut (elevasi), wilayah Demak terletak mulai dari 0 meter sampai dengan 100 meter dari permukaan laut. Sedang dari tekstur tanahnya, wilayah Demak terdiri atas tekstur tanah halus (liat) seluas 49.066 hektar dan tekstur tanah sedang (lempung) seluas 40.677 hektar.

Kabupaten Demak termasuk wilayah Eks Karesidenan Semarang dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Laut Jawa.
- b. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobogan.
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang.
- d. Sebelah barat berbatasan dengan Kota Semarang.

Jarak terjauh dari barat ke timur adalah sepanjang 49 kilometer sedang jarak terjauh dari utara ke selatan adalah sepanjang 41 kilometer.

4.1.1.2. Pembagian Daerah Administratif.

Kabupaten Demak terdiri dari 14 (empat belas) kecamatan dan 247 desa serta/ kelurahan. Empat belas (14) wilayah kecamatan itu terdiri dari 6 kelurahan dan 241 desa. Kecamatan–kecamatan tersebut antara lain :

1. Kecamatan Mranggen terdiri dari 19 (sembilan belas) desa.
2. Kecamatan Karangawen terdiri dari 12 (dua belas) desa.
3. Kecamatan Guntur terdiri dari 20 (dua puluh) desa.
4. Kecamatan Sayung terdiri dari 20 (dua puluh) desa.
5. Kecamatan Karantengah terdiri dari 17 (tujuh belas) desa.
6. Kecamatan Bonang terdiri dari 21 (dua puluh satu) desa.
7. Kecamatan Demak terdiri dari 13 (tiga belas) desa dan 6 (enam) kelurahan.
8. Kecamatan Wonosalam terdiri dari 21 (dua puluh satu) desa.
9. Kecamatan Dempet terdiri dari 16 (enam belas) desa.
10. Kecamatan Gajah terdiri dari 16 (enam belas) desa.
11. Kecamatan Karanganyar terdiri dari 17 (tujuh belas) desa.
12. Kecamatan Mijen terdiri dari 15 (lima belas) desa.
13. Kecamatan Wedung terdiri dari 20 (dua puluh) desa.
14. Kecamatan Kebonagung terdiri dari 14 (empat belas) desa.

4.1.1.3. Jumlah Penduduk.

Di Indonesia merupakan suatu kenyataan bahwa masalah kependudukan merupakan juga masalah nasional, karena pertumbuhan penduduk setiap tahun semakin tinggi. Di Kabupaten Demak berdasarkan data statistik yang penulis peroleh maka penambahan penduduk setiap tahun terus meningkat, sehingga pada tahun 2002 jumlah penduduk mencapai 996.384 jiwa, terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 493.123 (50%) dan penduduk perempuan sebanyak 503.191 (50%). Oleh karena luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 Hektar dengan jumlah penduduk sekitar 996.384 jiwa, maka kepadatan penduduk tiap kilometer persegi adalah 1.110 orang dengan pertumbuhan penduduk sekitar 0,58% setiap tahun. Sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 56 Prp tahun 1960 Pasal 1 ayat (1), maka Kabupaten Demak dapat dikatakan sebagai daerah yang sangat padat penduduknya, sehingga luas maksimum pemilikan tanahnya adalah 5 hektar untuk lahan sawah dan 6 hektar untuk tanah kering.

Tabel 4.1.

Rata-rata Jumlah Penduduk Per Desa/Kelurahan dan Per Rumah Tangga
di Kabupaten Demak
tahun 2002

Kecamatan	banyaknya		Rata-rata penduduk		
	Desa/kel	Rumah tangga	penduduk	Per desa/kel	Per RT

Mranggen	19	31.913	125.258	6.593	3,92
Karangawen	12	17.602	74.041	6.170	4,21
Guntur	20	18.003	69.819	3.491	3,88
Sayung	20	22.661	89.058	4.453	3,93
Karantengah	17	14.640	56.325	3.313	3,85
Bonang	21	22.496	90.945	4.331	4,04
Demak	19	25.970	94.776	4.988	3,65
Wonosalam	21	18.078	64.942	3.093	3,59
Dempet	16	15.848	50.521	3.158	3,19
Gajah	16	12.368	46.455	2.903	3,46
Karanganyar	17	17.625	67.689	3.982	3,76
Mijen	15	12.397	51.756	3.450	3,84
Wedung	20	18.015	77.323	3.866	4,18
Kebonagung	14	10.833	37.456	2.675	4,29
Jumlah th.2002	247	258.431	996.384	4.034	3,86
Jumlah th.2001	247	253.754	990.600	4.001	3,90
Jumlah th.2000	247	247.307	980.218	3.968	3,96
Jumlah th.1999	247	223.884	935.913	3.789	4,18
Jumlah th.1998	247	213.302	911.674	3.691	4,27

Sumber : BPS Kabupaten Demak

Untuk kepadatan penduduk per kecamatan di Kabupaten Demak dapat kita lihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 4.2
Kepadatan Penduduk per Kecamatan di Kabupaten Demak
Tahun 2002

Kecamatan	Luas daerah (Km ²)	Jumlah Penduduk	Kepadatan
1. Mranggen	72,21	125.258	1.735
2. Karangawen	66,96	74.041	1.106
3. Guntur	57,52	69.819	1.214
4. Sayung	78,69	89.058	1.132
5. Karangtengah	51,54	56.325	1.093
6. Bonang	83,23	90.945	1.093
7. Demak	61,18	94.776	1.549
8. Wonosalam	57,84	64.962	1.123
9. Dempet	61,62	50.521	820
10. Gajah	47,84	46.455	971
11. Karanganyar	67,76	67.689	999
12. Mijen	50,29	51.756	1.029
13. Wedung	98,76	77.323	783
14. Kebonagung	41,99	37.456	892
Jumlah th.2002	897,43	996.384	1.110

2001	825,22	1.867.510	2.263
2000	897,43	980.218	1.092
1999	897,43	935.913	1.043
1998	897,43	911.674	1.016

Sumber : BPS Kabupaten Demak.

4.1.1.4. Tingkat Pendidikan

Pendidikan sangat diperlukan oleh setiap penduduk, bahkan setiap penduduk berhak untuk dapat mengenyam pendidikan. Penduduk Kabupaten Demak diperinci mwnurut tingkat pendidikannya pada tahun 2002 terlihat dalam tabel 4.3. sebagai berikut :

Tabel 4.3.

Tingkat Pendidikan yang ditamatkan di Kabupaten Demak tahun 2002

Kecamatan	Tamat SLTA	Tamat SLTP	Tamat SD	Tdk Tamat SD	Jumlah
1. Mranggen	1.069	925	13.600	8	15.629
2. Karangawen	-	543	8.906	0	9.440
3. Guntur	74	383	8.547	4	9.008
4. Sayung	537	573	13.150	13	14.273
5. Karangtengah	406	583	7.829	3	8.821
6. Bonang	13	465	11.085	23	11.586
7. Demak	1.030	1.468	10.949	15	13.447
8. Wonosalam	271	391	8.543	11	9.216
9. Dempet	139	427	6.275	7	6.848
10. Gajah	-	329	5.843	12	6.184
11. Karanganyar	117	323	8.173	7	8.620
12. Mijen	104	499	6.708	4	7.315
13. Wedung	28	189	6.402	35	6.654
14. Kebonagung	-	284	4.470	5	4.759
Jumlah th.2002	3.788	7.382	120.480	147	131.797
2001	3.237	7.613	121.964	121	132.935
2000	3.165	7.026	123.716	259	134.166
1999	2.751	7.535	123.135	68	133.489
1998	2.311	7.423	124.479	92	134.305

Sumber : BPS Kabupaten Demak

4.1.1.5. Tanah

Secara administratif luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 hektar, terdiri atas 14 kecamatan, 241 desa, dan 6 kelurahan. Menurut penggunaannya, sebagian besar lahan sawah yang digunakan berpengairan tadah hujan sebesar 41,88 %, teknis 32,89% dan setengah teknis 15,65%. Sedang untuk lahan kering 37,98% digunakan untuk tegal atau kebun, 32,44% digunakan untuk bangunan dan halaman, serta 17,60 % digunakan untuk tambak. Luas penggunaan lahan di Kabupaten Demak selama tahun 2002 disajikan pada tabel 4.4. dan 4.5. sebagai berikut :

Tabel 4.4.

Luas tanah sawah dan tanah kering per kecamatan di Kabupaten Demak

Tahun 2002

Kecamatan	Tanah Sawah (ha)	Tanah Kering(ha)	Jumlah (ha)
1. Mranggen	854	6.368	7.222
2. Karangawen	786	5.909	6.695
3. Guntur	3.132	2.621	5.753
4. Sayung	2.969	4.900	7.869
5. Karangtengah	3.573	1.582	5.155
6. Bonang	4.975	3.349	8.324
7. Demak	3.910	2.203	6.113
8. Wonosalam	3.943	1.845	5.788
9. Dempet	3.919	2.242	6.161
10. Gajah	3.439	1.344	4.783

11. Karanganyar	4.934	1.842	6.776
12. Mijen	3.634	1.395	5.029
13. Wedung	5.666	4.210	9.876
14. Kebonagung	3.044	1.155	4.199
Jumlah th. 2002	48.778	40.965	89.743
2001	50.087	39.656	89.743
2000	51.603	38.140	89.743
1999	51.603	38.140	89.743
1998	51.603	38.140	89.743

Sumber : BPS Kabupaten Demak.

Tabel 4.5

Luas Tanah Sawah Menurut Jenis Pengairan per Kecamatan tahun 2002 (ha)

Kecamatan	Teknis	½ Teknis	Tadah Hujan
1. Mranggen	40	264	523
2. Karangawen	0	321	302
3. Guntur	0	828	2.304
4. Sayung	0	0	2.969
5. Karangtengah	0	168	2.963
6. Bonang	0	249	3.900
7. Demak	2.546	294	1.032
8. Wonosalam	1.923	1.378	472
9. Dempet	3.919	0	0

10. Gajah	2.841	160	214
11. Karanganyar	1.791	1.417	572
12. Mijen	0	2.483	1.151
13. Wedung	0	70	3.970
14. Kebonagung	2.987	0	57
Jumlah th. 2002	16.047	7.632	20.429
2001	15.680	7.770	21.517
2000	17.251	6.817	21.041
1999	17.113	6.955	21.119
1998	16.825	7.088	22.316

Sumber : BPS Kabupaten Demak

Tabel 4.6.

Perubahan Penggunaan Tanah di Kecamatan Sayung Kabupaten Demak
tahun 2002

Tahun	Penggunaan Tanah		Luas (m ²)	Keterangan
	Semula	Saat ini		
1997	Sawah	Sekolah	1.993	1 bidang
		Industri	226.680	5 bidang
	Tegalan	Tempat rosok	8.683	1 bidang
	Sawah	Gudang	25.770	1 bidang
			22.001	1 bidang
1998	Sawah	Industri	5.898	1 bidang
			4.143	1 bidang

1999	Sawah	Industri	7.370	1 bidang
			24.507	1 bidang
			30.000	1 bidang
			8.330	1 bidang
2000	Tegalan	Rumah tinggal	800	1 bidang
			5.513	1 bidang
			3.510	1 bidang
			18.038	1 bidang
2001	Sawah	Industri	5.476	1 bidang
			33.741	1 bidang
			29.942	1 bidang
			1.122	1 bidang
2002	-	Gudang	2.060	1 bidang
			4.828	1 bidang
			16.242	1 bidang
			17.632	1 bidang
			26.122	1 bidang
			5.822	1 bidang
			63.213	1 bidang
			15.540	1 bidang
2002	-	-	14.574	1 bidang
			-	-

Sumber : Kantor Pertanahan Kabupaten Demak

Tabel 4.7

Perubahan Penggunaan Tanah di Kecamatan Karanganyar Kabupaten Demak

Tahun 2002

Tahun	Penggunaan Tanah		Luas (m ²)	Keterangan
	Semula	Saat ini		
1997	-	-	-	-
1998	Sawah	Rumah tinggal	500	1 bidang
1999	Sawah	Garasi Bis	6.763	1 bidang
	Sawah	Garasi Bis	3.986	2 bidang
2000	Sawah	Rumah tinggal	6.480	1 bidang
	Sawah	Gudang hasil bumi	3.460	2 bidang
	Sawah	Rumah tinggal	8.738	3 bidang
2001	Sawah	Penggilingan padi	1.900	2 bidang
	Sawah	Rumah tinggal	1.200	1 bidang
2002	Sawah	Rumah tinggal	3.962	4 bidang
	Swah	Garasi Bis	24.944	1 bidang

Sumber : Kantor Pertanian Kabupaten Demak

4.2. Pembahasan

4.2.1. Dampak dihapuskannya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian terhadap pola penguasaan tanah pertanian di Kabupaten Demak

Kebijakan nasional di bidang pertanahan telah digariskan dalam Undang-undang nomor 5 tahun 1960 yang dikenal dengan UUPA, yang pada dasarnya merupakan penjabaran dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dalam penjabaran tersebut menyebutkan bahwa tanah termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan modal dasar bangsa Indonesia yang harus dimanfaatkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dan sebagai sarana mewujudkan tujuan nasional yaitu terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Kebijakan nasional tersebut ditindaklanjuti dalam TAP MPR nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara pada bab IV sub B.16 yang menyatakan :

“Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.”

Permasalahan tanah yang dialami oleh rakyat yang hingga kini tidak pernah kunjung selesai adalah kondisi struktur kepemilikan dan penguasaan tanah yang timpang, sempitnya rata-rata usaha tani, tingginya angka tuna kisma, pola fragmentasi yang

pemilikan tanah pertanian mulai terkonsentrasi. Sebagian besar petani berada pada struktur kelas petani paling rendah serta hanya sebagian kecil yang menguasai tanah luas atau berada pada struktur kelas petani atas. Hal ini ditengarai disebabkan oleh proses pemindahan tanah dari petani ke golongan elit tertentu melalui lembaga jual beli tanah.

Meningkatnya konsentrasi kepemilikan tanah di tangan sejumlah kecil orang elit tertentu merupakan akibat dari pemindahan tanah dalam jumlah besar kepada penduduk yang memiliki uang, yang membeli tanah dari petani kecil yang tertekan oleh kebutuhan hidup atau hutang pada petani-petani kaya.

Dapat dikatakan bahwa pesatnya pembangunan khususnya sektor industri dan sarana pendukungnya, mengakibatkan perubahan pada tanah pertanian secara besar-besaran dan membawa akibat yang berantai. Kebijakan pemerintah lebih diprioritaskan pada pertumbuhan ekonomi dengan menetapkan zona industri maupun kawasan industri. Dengan semakin mengkondisikan konsentrasi kegiatan pembangunan hanya pada daerah tertentu berarti akan semakin mempercepat bentuk-bentuk kesenjangan penguasaan tanah. Pemerintah cenderung berpihak pada golongan ekonomi kuat, sehingga menyebabkan terjadinya akumulasi penguasaan tanah pertanian (yang melebihi batas maksimal) di tangan sekelompok pemodal. Ketimpangan distribusi penggunaan dan penguasaan tanah di tingkat individu sangat dipengaruhi oleh sikap pemodal kuat yang selalu berusaha menguasai tanah, terutama di daerah-daerah strategis akan menjadi ajang rebutan. Spekulasi tanah semakin berkembang sehingga harga tanah pertanian mengalami lonjakan. Hal inilah yang menyebabkan semakin banyaknya pelanggaran terhadap ketentuan larangan

pemilikan tanah pertanian mulai terkonsentrasi. Sebagian besar petani berada pada struktur kelas petani paling rendah serta hanya sebagian kecil yang menguasai tanah luas atau berada pada struktur kelas petani atas. Hal ini ditengarai disebabkan oleh proses pemindahan tanah dari petani ke golongan elit tertentu melalui lembaga jual beli tanah.

Meningkatnya konsentrasi kepemilikan tanah di tangan sejumlah kecil orang elit tertentu merupakan akibat dari pemindahan tanah dalam jumlah besar kepada penduduk yang memiliki uang, yang membeli tanah dari petani kecil yang tertekan oleh kebutuhan hidup atau hutang pada petani-petani kaya.

Dapat dikatakan bahwa pesatnya pembangunan khususnya sektor industri dan sarana pendukungnya, mengakibatkan perubahan pada tanah pertanian secara besar-besaran dan membawa akibat yang berantai. Kebijakan pemerintah lebih diprioritaskan pada pertumbuhan ekonomi dengan menetapkan zona industri maupun kawasan industri. Dengan semakin mengkondisikan konsentrasi kegiatan pembangunan hanya pada daerah tertentu berarti akan semakin mempercepat bentuk-bentuk kesenjangan penguasaan tanah. Pemerintah cenderung berpihak pada golongan ekonomi kuat, sehingga menyebabkan terjadinya akumulasi penguasaan tanah pertanian (yang melebihi batas maksimal) di tangan sekelompok pemodal. Ketimpangan distribusi penggunaan dan penguasaan tanah di tingkat individu sangat dipengaruhi oleh sikap pemodal kuat yang selalu berusaha menguasai tanah, terutama di daerah-daerah strategis akan menjadi ajang rebutan. Spekulasi tanah semakin berkembang sehingga harga tanah pertanian mengalami lonjakan. Hal inilah yang menyebabkan semakin banyaknya pelanggaran terhadap ketentuan larangan

pemilikan tanah secara absentee terutama di wilayah zona industri. Mereka menggunakan kartu tanda penduduk asli tapi palsu dalam mengurus ijin pemindahan hak atas tanah pertanian. Fragmentasi tanah pertanian juga banyak terjadi dengan melalui proses ijin perubahan penggunaan tanah, terutama di daerah pemukiman dan industri.

Berpatokan pada data-data tersebut diatas, sudah sangat jelas bahwa setiap tahun kepemilikan tanah oleh petani semakin menyempit dan bisa diprediksikan kondisi kepemilikan tanah yang akan datang terhadap petani kecil dan buruh tani akan semakin tidak mungkin untuk memiliki tanah yang cukup untuk hidup layak.

Pemilikan tanah pertanian di Demak rata-rata 0,4 hektar setiap petani sekeluarga. Terjadinya pemindahan hak atas tanah pertanian yang relatif sempit itu dilakukan dengan cara jual beli. Kebanyakan penjualan tanah pertanian sebagian dan absentee dilakukan terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat dan tanah yang dijual tidak untuk disertifikatkan, tetapi hanya minta dicatatkan di buku desa atau bahkan kadang-kadang tidak dicatatkan pada buku desa.

Di dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dikatakan bahwa :

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Selain harus dibuktikan dengan akta, dalam hal tertentu peralihan hak atas tanah juga diperlukan syarat. Sesuai Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (sekarang Kepala Kantor Pertanahan

Kota/Kabupaten) menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah, jika tidak memenuhi sejumlah syarat. Di antara syarat tersebut adalah perbuatan yang dimaksudkan untuk memindahkan hak itu tidak diperoleh ijin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya. sesuai ketentuan-ketentuan permintaan dan pemberian ijin pemindahan hak atas tanah, maka permohonan ijin akan ditolak jika melanggar ketentuan Pasal 9 Undang-undang No.56/Prp/1960 tentang larangan pemecahan tanah pertanian dan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang larangan pemilikan tanah secara absentee.

Tujuan pemberian ijin pemindahan hak adalah untuk mengadakan pengawasan terhadap lalu lintas pertanahan baik dari segi yuridis, politis maupun ekonomis mengenai jual-beli tanah, lelang dimuka umum, tukar-menukar, hibah, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk mengalihkan hak.

Pengawasan terhadap lalu lintas pertanahan dari segi yuridis, politis maupun ekonomis dalam surat Dirjen Agraria No.BA 11/38/70 tentang salinan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.SK.59/DDA/1970 disebutkan dapat meliputi segi-segi yang bersangkutan dengan ketentuan landreform, orang-orang asing, perusahaan perkebunan, okupasi tanah oleh rakyat, mencegah atau mengurangi spekulasi tanah.

Agar tujuan pemberian ijin pemindahan hak yaitu untuk mengadakan pengawasan terhadap lalu lintas pertanahan dapat tercapai maka dalam proses pemberian ijin pemindahan hak ketentuan landreform seperti tersebut dibawah ini harus diperhatikan.

a. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 ditentukan bahwa orang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum yang ditentukan untuk masing-masing kota/kabupaten.

Di daerah-daerah yang kepadatan penduduknya tiap-tiap kilometer persegi		Digolongkan daerah	Jenis tanah	
			Sawah (ha)	Tanah kering (ha)
1.	0 sampai 50	Tidak padat	15	20
2.	51 sampai 250	Kurang padat	10	12
3.	251 sampai 400	Cukup padat	7,5	9
4.	400 keatas	Sangat padat	5	6

Sumber : Boedi Harsono, Sejarah Hal.357

Letak tanah itu tidak perlu di satu tempat yang sama tetapi dapat pula di beberapa daerah, misalnya di dua atau lebih daerah tingkat II yang berdekatan. Dengan surat Keputusan Menteri Agraria tanggal 31 Desember tahun 1960 Nomor SK.978/Ka/1960 ditegaskan luas maksimum tanah pertanian untuk daerah tingkat II.

Adapun tanah-tanah yang tidak terkena ketentuan batas luas maksimum adalah :

- 1). Tanah pertanian yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas, misalnya Hak Pakai yang didapat dari pemerintah.
 - 2). Tanah-tanah pertanian yang dikuasai oleh badan hukum.
- b. Penetapan batas minimum pemilikan atas tanah.

Didalam Pasal 8 Undang-undang Prp. Nomor 56 tahun 1960, luas minimum tanah yang dimiliki setiap petani sekeluarga ditentukan 2 (dua) hektar. Didalam hal ini tidak diadakan perbedaan antara sawah dan tanah kering. Berlainan dengan luas maksimum, maka luas minimum ini hanya mengenai tanah milik saja. Penetapan luas minimum ini bertujuan supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup luasnya untuk dapat mencapai taraf hidup yang layak.

Di dalam Undang-undang ini diusahakan agar luas minimum ini tercapai. Dan untuk mencapai tujuan itu diusahakan supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah pertanian dengan hak milik paling sedikit 2 (dua) hektar, misalnya dengan jalan ekstensifikasi tanah pertanian dengan pembukaan tanah pertanian baru di luar Jawa, transmigrasi dan industrialisasi. Usaha ini merupakan usaha jangka panjang.

Berhubung dengan berbagai faktor yang belum memungkinkan dicapainya batas minimum itu sekaligus dalam waktu yang singkat, maka pelaksanaannya akan dilakukan secara berangsur-angsur, artinya akan diselenggarakan tahap demi tahap. Pada tahap pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan pemilikan tanah lebih lanjut, maka diadakan pembatasan-pembatasan di dalam pemindahan hak yang berupa tanah pertanian.

Dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 ditetapkan bahwa pemindahan hak atas tanah pertanian kecuali pembagian warisan dilarang apabila pemindahan itu mengakibatkan berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar. Larangan tersebut tidak berlaku apabila si penjual hanya memiliki tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar dan tanahnya itu dijual

sekaligus atau semuanya. Usaha ini merupakan usaha jangka pendek yaitu dengan dilaksanakannya usaha untuk mencegah pemecahan lebih lanjut tanah pertanian.

c. Tanah Absente Baru

Tanah absente atau tanah guntai adalah tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah letak tanah itu. Yang dimaksud dengan “daerah” yaitu daerah kecamatan letak tanah yang bersangkutan.²⁸

Tanah absente baru adalah tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah letak tanah itu yang terjadinya setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, tepatnya yaitu setelah 19 September 1961.

Menurut ketentuan Pasal 28 ayat 1(d) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah menyebutkan :

“Di dalam jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk memindahkan hak milik dilarang, apabila tidak diperoleh ijin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya.”

Pasal 28 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 menyebutkan bahwa :

“Oleh Menteri Agraria diadakan ketentuan mengenai permintaan dan pemberian ijin pemindahan hak yang dimaksud dalam ayat (1) huruf d pasal ini.”

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 ketentuan diatas tidak ada atau telah dihapuskan. Dengan tidak dicantumkannya (dihapus) ketentuan tersebut dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 ternyata menjadi pemicu banyaknya pelanggaran terhadap ketentuan larangan fragmentasi tanah pertanian (Pasal 9 Undang-undang nomor 56/Prp/1960) maupun terhadap larangan kepemilikan

²⁸ Christina Sri Koeswati Soetopo, *Landreform di Indonesia*, APN, Yogyakarta, 1983, hal.31

tanah secara absentee (Pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961) karena pemindahan hak atas tanah pertanian prosedurnya lebih mudah. Kantor pertanahan akan memberikan ijin pemindahan hak atas tanah pertanian jika sudah ada permohonan disertai pernyataan diri dari penerima hak (pembeli) yang pada intinya dengan pemindahan hak tersebut penerima hak (pembeli) tidak akan melanggar ketentuan batas luas maksimum dan tidak menjadi pemilik tanah absentee.

Data-data tersebut rentan untuk dilakukan pemalsuan, karena kantor pertanahan tidak mengetahui secara pasti kepemilikan tanah perorangan baik yang sudah bersertifikat maupun yang belum, dan semuanya itu sangat tergantung dari kejujuran pemohon. Kantor pertanahan tidak mungkin bisa meneliti secara cermat karena perlunya waktu dan biaya yang besar.

Dewasa ini gejala itu juga ditengarai terjadi di wilayah kecamatan sayung yang merupakan wilayah strategis untuk berkembang karena berada di pinggir jalan raya Demak – Semarang, dan berfungsi sebagai penyangga pesatnya perkembangan sosial ekonomi masyarakat kota semarang. Guna memanfaatkan posisi strategis dan ditunjang fakta wilayah yang kurang mendukung untuk usaha pertanian (sawah), maka pemerintah Kabupaten Demak mengarahkan wilayah Kecamatan Sayung sebagai wilayah pengembangan industri (RUTRK LKK : 1994 : III-13). Konsekuensi logis hal tersebut dapat dikatakan bahwa Kecamatan Sayung merupakan wilayah transisi , (desa-kota atau pertanian-industri) sehingga kemungkinan akan mempengaruhi perilaku sosial (social behaviour) dalam skala atau derajat yang besar. Artinya akan terjadi transformasi sosial-ekonomi bagi masyarakat dari yang semula bercorak agraris menjadi bercorak mengkota.

4.2.2. Tindakan Konkrit Pemerintah Dalam Melaksanakan Ketentuan Larangan Fragmentasi Tanah Pertanian dan Larangan Pemilikan Tanah Secara Absentee.

4.2.2.1. Tindakan Terhadap Larangan Fragmentasi Tanah Pertanian

Pemindahan hak (jual-beli) tanah pertanian yang mengakibatkan timbulnya pemilikan tanah pertanian kurang dari 2 hektar di Kabupaten Demak cukup banyak, terutama terhadap tanah-tanah yang belum bersertifikat dan pemindahan haknya (jual-beli) dilakukan secara ilegal (dibawah tangan).

Persetujuan jual beli yang dibuat diatas segel atau tanpa segel (didas kertas tulis yang dibubuhi meterai) yang dibuat para pihak dihadapan Kepala Desa dan selanjutnya didaftarkan ke Kantor Kepala Desa, sekaligus berlaku sebagai penyerahan dan menurut hukum adat, hak milik atas tanah objek persetujuan tersebut telah beralih kepada pembeli. Walaupun jual beli tersebut tidak dihadapan Kepala Desa, menurut hukum adat tetap sah sepanjang syarat materiilnya telah dipenuhi oleh para pihak. Syarat materiil atau uang pembayaran harga tanah telah lunas dibayar oleh pembeli dan telah diterima oleh penjual.

Walaupun pemindahan hak (jual beli) atas tanah khususnya tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 tersebut sudah sah menurut hukum adat, namun dalam mendaftarkan hak atas tanahnya akan memperoleh hambatan yaitu permohonan tersebut akan ditolak oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah maupun oleh Kantor Pertanahan.

Perikatan atau perjanjian pemindahan hak (jual beli) tanah pertanian yang dilakukan secara ilegal (dibawah tangan) ini sering menimbulkan konflik atau permasalahan didalam masyarakat itu sendiri. Jual beli tersebut banyak mengandung kelemahan terutama pada syarat-syarat formal hukumnya. Dalam pemindahan hak (jual beli) atas tanah pertanian, terhadap pembeli telah dipersyaratkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961 Pasal 3 ayat (1) yaitu :

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah.”

Sedangkan terhadap penjual dipersyaratkan sesuai ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 yaitu :

“Pemindahan hak atas tanah pertanian kecuali karena pembagian warisan dilarang apabila pemindahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar.”

Larangan tersebut tidak berlaku kalau penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari 2 hektar dan tanahnya itu dijual sekaligus.

Menurut A.P. Parlindungan, fragmentasi tanah pertanian karena pewarisan masih ditolerir, walaupun justru karena pewarisan inilah yang terbanyak terjadi fragmentasi tanah pertanian oleh karena setiap petani boleh dikatakan mempunyai anak dan ini yang merusuhkan pemerintah karena langsung saja banyak petani-petani gurem yang timbul di Indonesia.²⁹

Pewarisan harus dibagi itu adalah jelas hak dari ahli warisnya, namun jika ditarik lebih tinggi lagi kepentingan bangsa dan negara dan swasembada pangan kita

²⁹ A.P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal.107.

perlu mempertahankan tanah terutama sawah sebagai suatu unit ekonomi sebagai suatu sumber daya yang tidak boleh lagi dipecah-pecah, sehingga larangan fragmentasi itu lebih ditujukan kepada kepentingan bangsa dan negara. Penyelesaian yang baik adalah tanah, terutama tanah pertanian tidak boleh dipecah namun warisan harus dibagi. Negara Jepang mengambil sikap dalam perundangannya bahwa hak atas warisan jatuh kepada anak tertua sedangkan anak berikutnya akan mendapatkan sejumlah uang sebagai bagiannya yang ditetapkan oleh pemerintah dan dibantu oleh kredit bank. Sayang kita sudah membuat peraturan larangan fragmentasi tersebut tetapi tidak dilanjutkan dengan bagaimana jalan keluar yang harus ditempuh.³⁰

Didalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 disebutkan bahwa :

“Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, dalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu, atau memindahkannya kepada pihak lain dengan mengingat ketentuan ayat (1).”

Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, menterilah yang akan menunjuk salah seorang diantara mereka yang selanjutnya akan menjadi pemilik tanahnya ataupun menjualnya kepada pihak lain.

Dalam mengambil tindakan tersebut menteri wajib memperhatikan keinginan mereka mengenai soal alternatif yang manakah yang mereka pilih (Pasal 9 ayat (2) dan (3)). Ketentuan ayat 2 dan 3 tersebut tidak mengenai pemilikan bersama tanah-tanah pertanian yang berasal dari warisan (surat edaran Menteri Pertanian dan Agraria tgl 1 Oktober 1962 nomor unda 1/3/20).

³⁰ A.P. Parlindungan, *Menjawab Masalah Pertanahan Secara Tepat dan Tuntas*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hal.43.

Jual beli tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 yang terjadi di masyarakat kebanyakan untuk tanah yang belum bersertifikat. Untuk itu jika membeli tanah yang belum bersertifikat jangan dilakukan jual beli tetapi buatlah janji akan jual beli atau pengikatan jual beli, dan jual beli akan dilakukan pada saat sertifikat telah selesai dan jual beli baru dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).³¹

Pemindahan hak (jual beli) atas tanah terjadi karena pihak penjual membutuhkan uang untuk keperluannya, sedangkan pihak pembeli ingin mendapatkan tanah untuk keperluan hidupnya pula. Dalam hukum adat, pemindahan hak atas tanah harus bersifat kontan dan terang. "Kontan" (tanpa syarat) berarti penjual menyerahkan barang miliknya dan langsung menerima uang dengan jumlah yang disepakati (lunas), Sedangkan pembeli langsung menerima barangnya (tanah). "Terang" berarti perpindahan hak tersebut harus dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang dan disaksikan oleh beberapa orang saksi.

Jual beli yang mendasarkan pada hukum adat sudah dapat diterima karena sudah memenuhi syarat yang ditentukan yaitu bersifat kontan dan terang. Walaupun kedudukan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional, namun dalam rangka pemindahan hak (balik nama) harus memenuhi hukum positif yang berlaku (hukum pertanahan).

Terjadinya pemindahan hak karena jual beli yang tidak memenuhi syarat hukum agraria dan tidak ditindaklanjuti dengan pembuatan akta PPAT dapat dikategorikan sebagai suatu pemindahan hak secara ilegal/di bawah tangan. Sehingga dengan sendirinya pemindahan hak tersebut tidak mendapat kepastian dan

³¹ Effendi Perangin, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hal.17.

perlindungan hukum. Pembuatan surat jual beli tanah di bawah tangan ini isinya tetap sah, artinya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah tersebut tetap diakui sah adanya (Kptsn MA. 123 K/SIP/1970, tgl 14 september 1970) akan tetapi surat jual beli ini tidak dapat dipakai untuk urusan balik nama di Badan Pertanahan Nasional.³²

Menurut J. Kartini Soejendro, peralihan hak atas tanah yang berpotensi konflik adalah semua jenis perjanjian peralihan hak atas tanah yang sejak semula memang sudah berpotensi konflik, dalam hal ini termasuk juga jual beli atas tanah yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960.³³

Pemindahan hak (jual beli) atas tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 pada dasarnya tidak mengakibatkan kerugian para pihak (penjual maupun pembeli), tetapi hal ini menyangkut pelanggaran hukum negara, maka ketentuan tersebut dapat ditegakkan atau tidak sangat tergantung political will dari pemerintah sendiri (Badan Pertanahan Nasional).

Menurut fakta empiris pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali khususnya terhadap pendaftaran yang berasal dari pemindahan hak (jual beli) atas tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 baik sporadik maupun melalui adjudikasi tidak memperhatikan adanya larangan tersebut dan akhirnya sertifikat tanahnya dapat diproses.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997, Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menolak pendaftaran tanah melalui pemindahan hak (jual beli) yang mengakibatkan terjadinya pemilikan tanah kurang dari 2 hektar. Namun PPAT tersebut menyarankan untuk memohon ijin pemindahan hak kepada

³² *Analisa dan Evaluasi Masalah Calo Dalam Jual Beli Tanah*, BPHN, hal.9.

³³ J. Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hal.26.

Kepala Kantor Pertanahan, dan setelah mendapat ijin maka baru dibuat akta jual belinya, hal ini dilakukan untuk :

- a. Mencegah terjadinya tanah absentee atau guntai.
- b. Mencegah terjadinya fragmentasi pemilikan tanah pertanian yang mengakibatkan timbulnya tanah pertanian kurang dari 2 hektar.
- c. Mencegah terjadinya akumulasi pemilikan atau penguasaan tanah pada orang-orang tertentu.

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 jo Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997 Pasal 60, bahwa peralihan hak atas tanah dibawah tangan/ilegal yang menggunakan tanda bukti kuitansi, segel maupun bentuk peralihan hak lainnya dapat dijadikan sebagai dasar penerbitan sertifikat. Namun untuk peralihan hak atas tanah pertanian seharusnya tetap mohon ijin peralihan hak terlebih dahulu dari Kantor Pertanahan setempat.

Peluang kebijakan tersebut akan sangat mempengaruhi efektifitas bekerjanya hukum dan masyarakat memandang bahwa larangan hukum tersebut sebenarnya bisa dilakukan melalui tawar-menawar. Implikasi terhadap masyarakat yaitu akan semakin kurang percayanya terhadap supremasi hukum.

Kepala Kantor Pertanahan mempunyai tugas yang cukup berat khususnya dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Menurut hasil penelitian (wawancara), penjualan tanah pertanian tersebut dilakukan karena suatu keadaan atau kondisi yang memaksa guna untuk mencukupi keperluan yang lebih penting bagi diri dan keluarganya. Dengan mengingat permasalahan yang demikian itu, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota harus berani mengambil sikap

yang bijaksana. Keputusan Kepala Kantor didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan dan keadilan sosial, karena penjual tanah sangat membutuhkan dana hasil penjualan tanah untuk kebutuhan keluarganya, misalnya untuk berobat, biaya sekolah anak, dan lain-lain.

Kebijakan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak yaitu mengeluarkan ijin pemindahan hak yang melanggar Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 adalah suatu kebijakan yang melanggar hukum. Namun demikian kebijakan tersebut juga untuk menyelesaikan masalah sosial yang juga sangat diperlukan oleh masyarakat, maka kebijakan tersebut dapat dikategorikan suatu diskresi yang positif. Memang di satu pihak, mereka harus tunduk pada ketentuan hukum (Pasal 9 ayat (1)) dengan sifatnya yang normatif dan di pihak lain, kenyataan lapangan yang begitu kompleks sering tidak bisa ditangani dan ditampung oleh peraturan yang begitu kaku.³⁴

Dari contoh data pemberian ijin atau dispensasi yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak menunjukkan bahwa ijin tersebut didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan, sosial dan ekonomi. Berdasarkan berita acara yang dibuat, nampak tidak adanya pertimbangan panitia landreform. Menurut Keppres nomor 263 tahun 1964 bahwa panitia landreform yang dibentuk di pusat maupun di daerah mempunyai tugas untuk memberikan nasehat kepada instansi yang terkait dalam masalah pertanahan (agraria). Namun demikian masih ada anggota panitia landreform yang ragu-ragu tentang tugasnya.

Barangkali perlu penegasan kembali dalam suatu Keppres baru tentang tanggungjawab dan kewajiban dari panitia landreform tersebut, dan perlu meletakkan

³⁴ *Ibid*, hal.26

orang-orang yang profesional didalamnya dan jika perlu kalangan perguruan tinggi juga dilibatkan. Dengan tidak adanya pertimbangan dari panitia pertimbangan landreform ini dikhawatirkan terjadi diskresi, yaitu pengembangan kebijakan yang disesuaikan dengan selera penegak hukumnya (Kepala Kantor Pertanahan) dan yang lebih dikhawatirkan adalah munculnya kebijakan yang didasarkan pada hasil tawar-menawar antara pemohon dengan penegak hukumnya.

Sistem pengendalian pemindahan hak (jual beli) dengan dibuatnya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian tersebut dibuat berdasarkan surat pernyataan diri dari penerima hak (pembeli) yang pada intinya, yaitu dengan pemindahan hak tersebut maka penerima hak (pembeli) tidak akan melanggar ketentuan batas luas maksimal dan tidak menjadikan pemilik tanah absenntee. Apabila pernyataan ini tidak benar, maka tanah tersebut akan dijadikan obyek landreform. Pernyataan tersebut sebenarnya sama sekali tidak mengontrol apakah pemindahan hak (jual beli) tersebut melanggar Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 atau tidak. Seharusnya pengendalian tersebut jangan hanya dipertimbangkan dari sisi pembeli saja, namun juga dari sisi penjualnya. Karena justru yang melakukan pelanggaran Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 adalah pihak penjual.

Kebijakan Kepala Kantor Pertanahan untuk memberi dispensasi atau ijin oleh seksi PPT dikeluarkan setelah dilakukan penelitian lapangan terlebih dahulu baik terhadap subyeknya maupun obyeknya. Jadi ijin tersebut diberikan dengan pertimbangan teknisnya.

Dari hasil penelitian telah membuktikan bahwa pengendalian pemindahan hak atas tanah pertanian tersebut telah ada yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1)

Undang-undang nomor 56/Prp/1960, dengan demikian fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial untuk tidak melakukan jual beli tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) tersebut telah gagal untuk dilaksanakan.

Lemahnya atau kurang efektifitasnya sistem pengendalian tersebut, maka pemindahan hak (jual beli) atas tanah pertanian yang melanggar Pasal 9 ayat (1) pada akhirnya tidak terkendalikan oleh hukum walaupun dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 Pasal 39 telah dipersyaratkan kepada PPAT untuk menolak pemindahan hak tersebut apabila telah melanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960.

Pengendalian tersebut sulit dilaksanakan karena dari hasil wawancara dengan beberapa kepala desa dikatakan bahwa jual beli tanah pertanian tersebut sudah dilakukan terlebih dahulu oleh para pihak, tetapi selang beberapa bulan atau tahun, baru dilaporkan ke desa sehingga pihak desa seringkali menemui permasalahan dalam penarikan pajak bumi dan bangunan, Karena subyek hak atas tanah masih atas nama penjual sedangkan obyeknya sudah beralih ke pembeli. Agar masalah tersebut tidak menimbulkan masalah sosial (terutama kepada ahli waris penjual) dan masalah pajak maka kepala desa terpaksa mencatat jual beli tersebut ke buku desa.

Ketentuan Pasal 28 ayat 1(d) Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 yang menyatakan bahwa : bahwa di dalam jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud untuk memindahkan hak milik dilarang, apabila tidak diperoleh ijin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, seharusnya masih tetap

dipertahankan (tidak dihapus). Dengan tidak dicantumkannya (dihapus) ketentuan tersebut didalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 ternyata banyak menimbulkan permasalahan, yaitu dengan banyaknya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 karena pemindahan hak atas tanah pertanian prosedurnya terlalu mudah. Kantor Pertanahan akan memberikan ijin jika sudah ada pernyataan diri dari penerima hak (pembeli) yang pada intinya dengan pemindahan hak tersebut maka pembeli tidak akan melanggar ketentuan batas luas maksimum dan tidak menjadikan pemilik tanah absentee.

Selanjutnya disampaikan hasil wawancara kepada dua (2) Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kabupaten Demak.

A. Hasil wawancara tanggal 3 Januari 2004, dengan PPAT Notaris Annisah, SH (Notaris di Demak).

Menurut saya, untuk menegakkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang nomor 56/Prp/1960 maupun Pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 224/1961 sangatlah sulit untuk dilakukan, karena disamping masyarakatnya belum memahami ketentuan tersebut, kebanyakan masyarakat melakukan jual-beli tersebut karena terdesak oleh kebutuhan ekonomi dan mereka cenderung masa bodoh apakah jual-beli tersebut dilarang atau tidak. Jual-beli ini dilakukan secara dibawah tangan dan kemudian tidak segera dimohonkan sertipikat hak atas tanahnya, dan yang lebih penting lagi adalah sistem pengendaliannya perlu dilakukan secara aktif dan konsisten.

B. Hasil wawancara tanggal 5 Januari 2004, dengan PPAT Notaris Siti Karlina Djati, SH. (Notaris di Demak).

Berkaitan dengan pemindahan hak atas tanah pertanian, apabila untuk dimohonkan akta tanah, pemohon harus mengisi surat pernyataan diri tentang tidak melanggar ketentuan Landreform (UU nomor 56/Prp/1960) maupun PP nomor 224 tahun 1961.

Menurut pendapat saya, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 rasanya sangat sulit, terutama sekali di daerah pedesaan. Karena kebanyakan mereka belum mengerti ketentuan tersebut.

Untuk menegakkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 maupun Pasal 3 PP nomor 224/1961 tidak mudah karena Kantor Pertanahan tidak mempunyai data kepemilikan tanah perorangan baik yang sudah bersertipikat maupun belum bersertipikat di masing-masing daerah, dan itu rasanya perlu waktu, tenaga dan biaya yang cukup besar.

4.2.2.2. Tindakan Terhadap Larangan Pemilikan Tanah Pertanian Secara Absentee

Dalam pembahasan Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa yang empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah secara apa yang disebut "Absentee" atau dalam bahasa sunda disebut "Guntai", yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya (absent artinya tidak hadir atau tidak ada di tempat). Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 224

- b. Dalam kenyataannya, pemilikan tanah secara absentee menyulitkan penarikan pajak, pembinaan petani, pengusahaan tanah dan pembebanan kewajiban terutama irigasi tersier.
- c. Seringkali membawa akibat tidak efisiennya pengusahaan tanah.
- d. Hasil-hasil produksi tidak bisa dinikmati oleh para petani (penduduk setempat) yang berarti mengurangi pendapatan penduduk setempat.
- e. Cara penguasaan atau pengambilan hasil panen sering tidak sesuai dengan keadaan masyarakat setempat, misalnya penerapan teknologi yang tidak padat karya, sistem panen tebasan atau memakai sabit. Hal ini mengurangi kesempatan kerja bagi petani tak bertanah yang biasanya ikut memotong padi.
- f. Hasil produksi dikuasai oleh orang kota yang berarti sasaran kredit investasi untuk meningkatkan pendapatan rakyat pedesaan tidak mencapai sasaran.
- g. Secara tidak langsung mendorong arus urbanisasi, karena berkurangnya lapangan kerja di daerah pedesaan.

Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang absentee di dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Ternyata, bahwa jangka waktu 6 bulan untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian absentee itu tidak cukup. Maka oleh Menteri Agraria diambil kebijakan memperpanjang hingga tanggal 31 Desember 1962 (Keputusan Menteri Agraria no.SK VI/6/Ka/1962 dimuat di dalam TLN No.2461.

Untuk mencegah usaha-usaha yang bertujuan menghindarkan diri dari ketentuan tersebut di atas, dalam pedomannya nomor III tahun 1963 oleh Menteri Pertanian dan Agraria dijelaskan bahwa "pindah ke kecamatan letak tanah yang bersangkutan" haruslah diartikan bahwa mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan-kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah miliknya secara efisien. Dengan demikian belumlah cukup jika seseorang telah mempunyai kartu penduduk di tempat yang baru, padahal menurut kenyataannya sehari-hari ia masih berada di tempat tinggalnya yang lama.

Dikecualikan dari kewajiban tersebut di atas, mereka yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima pada waktu itu oleh Menteri Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional) selanjutnya disebut Menteri. Bagi pegawai negeri dan pejabat militer serta yang dipersamakan dengan mereka, yang sedang menjalankan tugas negara perkecualian tersebut terbatas pada pemilikan tanah pertanian secara absentee seluas $\frac{2}{5}$ dari luas maksimal yang ditentukan untuk daerah yang bersangkutan. Di daerah yang sangat padat, misalnya batas itu adalah $\frac{2}{5} \times 5 \text{ ha} = 2 \text{ ha}$. Dalam perkecualian itu termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak-anaknya yang masih menjadi tanggungannya. Tetapi sewaktu-waktu pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti dalam menjalankan tugas negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut di atas dalam waktu 1 tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Menteri jika ada "alasan yang wajar". Adapun pengertian pegawai

negeri” dalam surat Departemen Pertanian dan Agraria (Kepala Direktorat Hukum) tanggal 19 maret 1964 No. Unda 1/1/150 dijelaskan bahwa untuk menentukan apakah sesuatu golongan termasuk “pegawai negeri” atau tidak, harus berpedoman pada apa yang tercantum di dalam UU Nomor 18/1961 tentang ketentuan-ketentuan pokok kepegawaian.

Praktek jual beli tanah yang terkena ketentuan absentee tidak sedikit jumlahnya, memang menurut data yang ada peralihan hak atas tanah termasuk jual beli dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, namun dalam melaksanakan tugasnya PPAT tidak dituntut suatu penelitian yang spesifik menyangkut kebenaran materiil, cukup adanya kebenaran formil berupa data-data identitas pendukung (kartu tanda penduduk, sertifikat yang tidak bermasalah).

Pemilikan atau penguasaan hak atas tanah pertanian secara absentee ini dapat terjadi melalui 2 cara :

- a. Dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang melakukan penyelundupan ketentuan tentang tanah absentee dan melalui upaya pemindahan hak secara terselubung.
- b. Dengan cara pemberian kuasa mutlak yang berarti pemilik tanah (penjual) memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (pembeli) yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberi kuasa. Sehingga pada hakekatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah.

Kepemilikan tanah secara absentee terjadi karena beberapa faktor, antara lain :

1. Kondisi daerah yang produktif (subur).
2. Kemajuan dibidang prasarana sehingga orang dalam waktu singkat dapat mencapai daerah tertentu.
3. Kondisi sosial ekonomi masyarakat cukup baik dan bermodal kuat sehingga cenderung mencari daerah yang potensial serta strategis untuk investasi atau pengembangan usaha.
4. Ketidaktahuan masyarakat tentang masalah keagrariaan dan belum adanya penyuluhan yang terpadu.
5. Prosedu pemindahan hak atas tanah hanya dilakukan secara di bawah tangan tanpa diketahui kepala desa.
6. Tanah dijual sebagian untuk mengelola tanah yang lainnya dan dijual kepada orang di luar kecamatan karena mereka berani bayar tinggi.

Secara umum upaya untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara fragmentasi maupun absentee dapat ditempuh dengan jalan :

1. Menyelenggarakan Penyuluhan Hukum Agraria.

Kantor Pertanahan Kabupaten Demak telah melaksanakan penyuluhan di bidang hukum agraria khususnya mengenai landreform di 14 (empat belas) wilayah kecamatan yang ada, hanya saja penyuluhan tersebut sampai saat ini belum dapat dilaksanakan secara terjadwal, baru dilakukan sesuai kebutuhan saja atau kadangkala mengingat keterbatasan dana dan tenaga yang belum mencukupi. Oleh karena itu penyuluhan di bidang hukum agraria tersebut masih harus ditingkatkan lagi dengan didukung dana yang memadai.

2. Melaksanakan Ketentuan Larangan Pemecahan Tanah Pertanian maupun Larangan Pemilikan Tanah Pertanian secara Absentee.

Pemerintah khususnya Kantor Pertanahan setempat telah melaksanakan pengawasan agar masyarakat tidak melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 maupun Pasal 3 PP nomor 224 tahun 1961. Pengawasan terhadap ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 maupun Pasal 3 PP nomor 224/1961 itu dalam praktek sulit, apabila peralihan hak atas tanah dilakukan secara di bawah tangan. Sebab apabila dilakukan secara legal pasti akan ditolak, baik oleh PPAT maupun oleh aparat Kantor Pertanahan setempat.

Meskipun peralihan hak atas tanah karena pewarisan tidak dilarang oleh ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 karena Peraturan Pemerintah yang dijanjikan belum ada, seyogyanya di dalam pembagian waris tanah pertanian itu juga tidak menimbulkan pemilikan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar.

3. Mengadakan Redistribusi Tanah Pertanian

Dalam rangka meningkatkan taraf hidup petani golongan ekonomi lemah, maka diadakan pembagian tanah pertanian yang berasal dari tanah-tanah kelebihan batas maksimum, pencetakan sawah baru dan tanah yang terkena larangan pemilikan tanah secara absentee.

Tanah-tanah obyek landreform akan diambil oleh pemerintah dengan memberikan ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang selanjutnya

dibagikan atau didistribusikan kepada petani yang memenuhi persyaratan dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961, yaitu petani penggarap atau buruh tani tetap yang berkewarganegaraan Indonesia, bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan dan kuat kerja dalam pertanian.

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 17 desember 1962 nomor SK 35/Ka/1962 tentang pelaksanaan penguasaan tanah pertanian absentee, diatur bahwa seluruh tanah absentee yang tidak dialihkan oleh pemiliknya telah dikuasai oleh negara dan kemudian kepada Panitia Landreform tingkat II dengan dibantu Panitia Landreform Kecamatan dan Panitia Landreform desa, mewajibkan untuk menetapkan besarnya ganti rugi, mengurus pemberian surat ijin menggarap tanah kepada para penggarapnya dan menyelesaikan redistribusi tanah. Dengan catatan bahwa ketentuan ini tidak berlaku jika tanah absentee tersebut telah dialihkan selambat-lambatnya tanggal 31 desember 1962.

Usaha-Usaha Pemerintah Yang Lain.

Yang dimaksud dengan usaha-usaha pemerintah yang lain disini adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Demak yang secara tidak langsung dapat turut menunjang pelaksanaan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960, usaha tersebut antara lain :

1. Intensifikasi Pertanian.

Sejak tahun 1960, intensifikasi pertanian yang disebut dengan istilah "Revolusi Hijau" mulai dikenal di Indonesia. Sebenarnya program intensifikasi pertanian demikian itu sudah pernah dicoba jauh sebelum Indonesia merdeka yaitu pada tahun 1837 sewaktu pemerintah Kolonial Belanda melaksanakan program "Cultur Stelsel".

Setelah 25 tahun revolusi hijau berjalan tampak menghasilkan kemajuan, ternyata Bangsa Indonesia sanggup memberikan pengorbanan yang besar yaitu dari negara pengimport beras terbesar di dunia (1970) menjadi negara yang berswasembada beras sejak tahun 1984. Swasembada beras ini dapat berhasil karena ditunjang oleh aneka program antara lain : Perkreditan rakyat, koperasi, rehabilitasi pengairan, dan lain-lain.

Di Kabupaten Demak telah diadakan intensifikasi pertanian di 14 wilayah kecamatan yang ada. Maksud diadakannya intensifikasi pertanian agar para petani yang tanah pertaniannya relatif sempit itu dapat memberikan hasil produksi yang maksimal guna meningkatkan taraf hidup petani. Taraf hidup petani yang meningkat, semata bukan tergantung pada tanah pertanian yang luas, tetapi juga karena adanya intensifikasi pertanian.

Sampai dengan tahun 1994 telah dilakukan intensifikasi pertanian jenis "swadana baru" seluas 21.037 hektar dan masih ditingkatkan terus. Apabila kemudian dengan intensifikasi pertanian dapat menghasilkan produksi yang tinggi, maka bisa saja kemudian diusulkan untuk diadakan perubahan luas minimum pemilikan tanah pertanian. Demikian pula dengan

digalakkan keluarga berencana secara nasional, jumlah anggota keluarga tidak lagi 7 orang tetapi hanya 4 orang maka juga akan berpengaruh terhadap penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian.

2. Mengadakan Kegiatan Transmigrasi.

Transmigrasi merupakan salah satu cara yang tidak langsung untuk dapat menunjang tercapainya ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960. Petani yang mengikuti transmigrasi berarti akan mengurangi jumlah petani di suatu wilayah tertentu sehingga dimungkinkan terjadi keseimbangan antara jumlah petani dengan luas tanah pertanian di suatu wilayah yang ditinggalkan.

BAB V

PENUTUP

5.1. KESIMPULAN

Dari hasil analisis tersebut di atas dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Telah terjadi pergeseran pola penguasaan tanah pertanian di Kabupaten Demak sejak berlakunya Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997. Terjadinya pergeseran pola penguasaan tanah pertanian tersebut dipengaruhi antara lain oleh :
 - a. Pertumbuhan penduduk yang mengakibatkan fragmentasi pemilikan tanah pertanian.
 - b. Kebijakan pemerintah di bidang ekonomi yang berakibat memicu spekulasi penguasaan tanah pertanian.
 - c. Pergeseran pola mata pencaharian penduduk dari agraris ke non agraris.
 - d. Perkembangan teknologi pertanian yang meningkatkan produktifitas hasil pertanian, sehingga pemenuhan kebutuhan pangan petani dapat dicukupi oleh luasan tanah yang lebih sempit.
 - e. Diversifikasi mata pencaharian petani dan non petani dalam memenuhi kebutuhan rumah tangga.
 - f. Dihapuskannya ketentuan ijin pemindahan hak atas tanah pertanian dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997.
2. Tindakan konkrit Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) dalam melaksanakan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU nomor 56/Prp/1960 tentang

larangan fragmentasi tanah pertanian maupun Pasal 3 PP nomor 224/1961 tentang larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee antara lain :

- a. Kantor Pertanahan mengambil kebijakan sebagai sistem pengendalian pemindahan hak (jual-beli) tanah pertanian dengan dibuatnya ijin pemindahan hak atas tanah pertanian yang didasarkan pada surat pernyataan diri dari penerima hak (pembeli) yang pada intinya, dengan pemindahan hak tersebut maka penerima hak (pembeli) tidak akan melanggar ketentuan batas luas maksimum dan tidak menjadikan pemilik tanah absentee.
- b. Menyelenggarakan penyuluhan hukum agraria, khususnya di bidang Landreform.
- c. Melaksanakan ketentuan larangan pemecahan tanah pertanian (fragmentasi) maupun larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee, dengan melakukan pengawasan agar masyarakat tidak melanggar ketentuan tersebut.
- d. Mengadakan redistribusi tanah pertanian.
- e. Melakukan intensifikasi pertanian
- f. Mengadakan kegiatan transmigrasi.

5.2. SARAN-SARAN

1. Perlunya revisi peraturan perundangan yang mengatur ketentuan absentee, bukan hanya mengacu pada batas wilayah administrasi kecamatan namun lebih didasarkan pada jarak tempuh dalam pengolahan tanah.

2. Perlu revisi peraturan perundangan yang mengatur batas maksimal pemilikan tanah pertanian menjadi luasan yang lebih kecil dengan mengingat kepadatan penduduk agraris dan diversifikasi mata pencaharian petani, serta perkembangan teknologi pertanian. Hal ini perlu penelitian lebih lanjut untuk menentukan luas ideal pemilikan tanah pertanian per keluarga petani untuk dapat hidup secara sejahtera.
3. Perlunya regulasi lintas sektor yang terpadu, karena pengendalian di bidang administrasi pertanahan tidak dapat berdiri sendiri, melainkan terkait dengan sektor lain. Antara lain dengan administrasi kependudukan dengan dirancang sistem informasi kependudukan nasional (SIMDUKNAS) sehingga mengurangi kecenderungan pemilikan kartu tanda penduduk ganda.
4. Perlunya penyuluhan yang lebih intensif tentang peraturan perundang-undangan pertanahan secara terpadu, agar masyarakat lebih memahami konsepsi atau norma, hak dan kewajiban selaku pemilik tanah. Sehingga mengurangi kecenderungan manipulasi untuk menguasai tanah pertanian secara di bawah tangan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jakarta, Akademika Pressindo, 1994.

Ardiwilogo, Roestandi, *Hukum Agraria Indonesia*, Bandung, NV Masa Baru, 1962.

Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.

Azhari, Fitriadi, Aidul, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*, UMS, Muhamadiyah University Press, 2000.

Berger, L, Peter, *The Sacred Canopy*, New York, Anchor Book, 1969.

Bouman, PJ, Sosiologi : *Pengertian dan Masalah*, Diterjemahkan oleh Sugito-Sujitno, Yogyakarta, Kanisius, 1976.

Budihardjo, Meriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1982.

Depdagri, Ditjen Agraria, Dit.TGT, Diskusi Nasional VIII tentang *Penggunaan Tata Berencana dan Pembangunan*, Jakarta, 1983.

Depdagri, Ditjen Agraria, *Pelaksanaan Tugas Keagrariaan Dalam Pembangunan*, 1980.

Effendi, Bachtiar, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung, Alumni, 1993.

Fakih, Mansour, *Tanah Rakyat dan Demokrasi*, Yogyakarta, Forum LSM-LPSM, 1995.

Fauzi, Noer, *Petani dan Penguasa*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset, 1999.

Friedman, Lawrence, M, *"Legal Culture and The Welfare State" Dilemas of Law in The Welfare State*, ed Teubner, New York, 1986.

Fakrulloh, Arief, Zudan, *Membangun Hukum yang Berstruktur Sosial Indonesia dalam Kancah Trend Globalisasi*, Dalam Wajah Hukum di Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah menyambut 70 tahun Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2000.

Gautama, Sudargo, *Masalah Agraria Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh-contoh*, Bandung, Alumni, 1973.

Giddens, Anthony, *The Constitution of Society*, Los Angeles, University of California Press, 1984.

Harsono, Boedi, *Beberapa Analisa Hukum Agraria*, Bagian 2, Jakarta, Esa Study Club, 1986.

_____, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta, Jambatan, 1996.

_____, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Jambatan, 1996.

_____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta, Jambatan, 1983.

_____, *Sejarah Hukum Agraria*, Jakarta, Jambatan 1995.

_____, *Undang-undang Pokok Agraria*, Bagian I jilid I, Cetakan ke-4, Jambatan, Jakarta, 1975.

_____, *UUPA, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Jambatan, 1970.

Hartono, Dimiyati, *Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, In.Hill Co, 1997.

Hartono, Sunaryati, *Apakah Rule of Law*, Bandung, Alumni, 1976.

_____, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Bandung, Alumni, 1987.

Hoogerwert, A, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Erlangga, 1983.

Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta, Yayasan Kanisius, 1982.

Husein, Ali, S, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995.

Hustiati, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1990.

Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta, 1980.

Lev. Daniel. S, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia*,
Hukum dan Perkembangan Sosial : Buku Teks Sosiologi
Hukum, ed. A.A.G Petters dan Koesriani Siswosoebroto,
Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1988.

M, Soetojo, *Undang-Undang Pokok Agraria dan Pelaksanaan Landreform*,
Staf Penguasa Perang Tertinggi, Jakarta, 1961.

Moleong, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja
Rosdakarya, 1995.

Mustafa, Bachsan, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Bandung, Remaja
Rosdakarya, 1988.

Nasucha, Chaizi, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan
Atas Tanah*, Jakarta, Megapain, 1995.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*,
Jakarta, Bina Aksara, 1984.

Perangin, Effendi, *Pertanyaan dan Jawaban Hukum Agraria*, Jakarta,
Rajawali Press, 1986.

_____, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut
Praktisi Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 1986.

_____, *Mencegah sengketa Tanah*, Jakarta, Rajawali Press, 1986.

Parlindungan, AP, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*,
Bagian I, Bandung, Mandar Maju, 1989.

_____, *Landreform di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1991.

Prakoso, Djoko, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985.

R, Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, 1975.

Radjagukguk, Erman, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta, Candra Pratama, 1995.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996.

Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung, Alumni, 1999.

Ruwiastuti, Rita, Maria, *Sesat Pikir, Politik Hukum Agraria*, dalam Noer Fauzi, Yogyakarta, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000.

Saleh, Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990.

Soedjendro, Kartini, J, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Yogyakarta, Kanisius, 2001.

Soekanto, Soerjono, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Bandung, Alumni, 1982.

Soemardjono, SW, Maria, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta, 1989.

_____, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum*,
Yogyakarta, Andi Offset, 1982.

Soemitro, Hanitijo, Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*,
Jakarta, Ghalia Indonesia, 1991.

Soetiknjo, Iman, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gajah Mada
University Press, 1994.

Sutopo, HB, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Surakarta, UNS Press, 1998.

Wiradi, Gunawan, *Reforma Agraria : Perjalanan yang belum berakhir*,
Yogyakarta, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000.

Zein, Ramli, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Jakarta, Bineka Cipta,
1994.

Zen, MT, *Menuju Kelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta, PT. Gramedia,
1985.

Artikel/Majalah Ilmiah/Buletin/Surat Kabar

Adhim, Nur, *Pola Pembatasan Pemilikan Tanah menurut UUPA*, Masalah-
masalah Hukum, No.VI Tahun 1997, FH.UNDIP.

BPN, *Media Komunikasi Pertanahan*, Majalah Bumi Bakti, Edisi No.22,
tahun 2000.

Erwiningsih, Winahyu, *Aktualisasi Hukum Agraria Dalam Menunjang
Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum No.13 Vol.VII, tahun 2000.

Harsono, Boedi, *Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 : Isi dan Penjelasannya*, Makalah pada Seminar Nasional, Kerjasama antara FH Universitas Trisakti dengan BPN, Jakarta, tahun 1997.

Mangkusoebroto, Guritno, *Aspek Fiskal Ekonomi Penguasaan dan Pemikiran Tanah Perkotaan*, Seminar Nasional, Kerjasama antara Universitas Gajah Mada dan BPN, Yogyakarta, 1993.

Soemardjono, SW, Maria, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak Terkait", Universitas Gajah Mada dan BPN, Yogyakarta, 1997.

Sukamto, *Perikatan Jual Beli dalam Pendaftaran Tanah*, Majalah Sandi, Edisi XIV/Nop/2000.

Sumarwoto, Otto, *Tekanan Penduduk Tidak Ada Hubungannya Dengan Luas Tanah Yang Tersedia*, Majalah Prisma No.9, tahun 1979.

Peraturan Perundang-undangan

Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004 (Tap MPR No.IV/MPR/1999).

Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-undang Nomor 20 tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Undang-undang Nomor 21 tahun 1997 Tentang Perolehan Hak Atas Tanah.

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1997 Tentang Pelaporan atau Pemberitahuan
Perolehan Hak Atas Tanah dan atau Bangunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 1997 Tentang Pengenaan Tarif Bea
Perolehan Hak Tanah dan Bangunan karena Hibah Wasiat.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat
Pembuat Akta Tanah.

Keputusan Presiden Nomor 10 tahun 2001 Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah
di bidang Pertanahan.

Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang
Pertanahan.